

BIBLIOTECA DE LA PAZ 1980-2013

Los procesos de paz
en Colombia, 1982-2014
(Documento resumen)



ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO
FUNDACIÓN CULTURA DEMOCRÁTICA

BIBLIOTECA DE LA PAZ 1982-2014

**Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014
(Documento resumen)**

**ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO
FUNDACIÓN CULTURA DEMOCRÁTICA**

BOGOTÁ, DC, 2015

322,42

V722p

Villarraga Sarmiento, Alvaro, Comp.

Los procesos de paz en Colombia, 1982 - 2014: documento resumen /
Compilación Alvaro Villarraga Sarmiento. -- Bogotá: Fundación Cultura
Democrática, 2015.

198 p. -- (Biblioteca de la paz: serie el proceso de la paz en Colombia,
1982 - 2013)

ISBN: 978-958-58025-4-4

Resumen de los documentos que tratan sobre los pronunciamientos,
posiciones y alternativas de solución al conflicto existente en Colombia en el
período 1982 al 2014, de la Serie el Proceso de Paz en Colombia, donde las
instituciones gubernamentales, sociales, los grupos armados ilegales y otros,
buscan llegar a acuerdos de paz mediante el diálogo, negociaciones que
conllevan a hechos de soluciones humanitarias y de paz en Colombia.

1. PROCESO DE PAZ - COLOMBIA - RESUMENES.-- 2. NEGOCIACIONES DE PAZ
3. POLÍTICAS DE PAZ 4. DIÁLOGOS DE PAZ - COLOMBIA. -- 5. CONFLICTO EN
COLOMBIA - RESÚMENES. I. Villarraga Sarmiento, Alvaro. II. Tít.

Biblioteca de la Paz

Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (documento resumen)

© Álvaro Villarraga Sarmiento

© Fundación Cultura Democrática

©Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

©Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Esta publicación es posible gracias al apoyo del Programa de Reintegración con Enfoque Comunitario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que cuenta con el respaldo económico del Gobierno de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de FUCUDE y del autor, y no necesariamente reflejan la opinión de USAID o de la OIM.

BIBLIOTECA DE LA PAZ 1982-2014

**Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014
(Documento resumen)**

**Álvaro Villarraga Sarmiento
Fundación Cultura Democrática**

BOGOTÁ, DC, 2015

Biblioteca de la Paz. Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (documento resumen)

ISBN: 978-958-58025-4-4

Primera edición:

Enero de 2015

Compilación:

© Álvaro Villarraga Sarmiento

Edición:

© Fundación Cultura Democrática

Coordinación del proyecto:

Neila Amira Hernández Vásquez

Asesoría pedagógica:

Luis Yezid Beltrán Bautista

Diagramación y artes:

Marcela Vega Vargas

Revisión de textos:

Fernando Iriarte

Impresión:

Gente Nueva Editorial

IMPRESO Y HECHO EN COLOMBIA –PRINTED AND MADE IN COLOMBIA

Contenido

PRESENTACIÓN	9
I. GOBIERNO BETANCUR: TREGUA Y CESE AL FUEGO CON LAS FARC-EP, EL EPL Y EL M-19	15
Política de paz del gobierno Betancur	15
Fases del proceso de paz	20
Acuerdo de Cese al fuego, Tregua y Paz con las FARC-EP	23
Acuerdo de Cese al Fuego y Tregua con el EPL y el M-19, con adhesión del ADO	26
Ruptura de la tregua con el M-19 y con el EPL	28
Prórroga de la tregua con las FARC-EP	31
Balance del proceso	34
II. GOBIERNO BARCO: PACTO DE PAZ CON EL M19, NEGOCIACIÓN CON EL EPL, EL PRT Y EL MAQL	45
Política de paz del gobierno Barco	45
Persecución contra la UP, deterioro de la tregua con las FARC-EP	47
La Cumbre por la Paz realizada en Usaquén	53
Iniciativa para la Paz, gobierno Barco	57
Negociación y pacto político con el M-19	61
Propuestas de plebiscito, referendo y asamblea constituyente	66
Inicio de diálogos y negociaciones con el EPL, el PRT Y el MAQL	70
III. GOBIERNO GAVIRIA: ACUERDO DE PAZ CON EL EPL Y CON VARIAS FRACCIONES GUERRILLERAS Y MILICIANAS. DIÁLOGOS EN CARACAS Y TLAXCALA	83
Política de paz del gobierno Gaviria	83
La negociación y el acuerdo de paz con el EPL	85
La negociación y el acuerdo de paz con el PRT	89
La negociación y el acuerdo de paz con el Quintín Lame	91
Los diálogos de Caracas y Tlaxcala entre el gobierno y la CGSB	93
La negociación y el acuerdo de paz con la CRS	96
El acuerdo de paz y convivencia con las Milicias Populares de Medellín	97
IV. GOBIERNO SAMPER: LEGISLACIÓN SIN AVANCE EN EL PROCESO DE PAZ	101
Política de paz del gobierno Samper	101
Fracaso del diálogo con las FARC-EP	105
Inicio de conversaciones con el ELN y su suspensión	108
Crisis del gobierno e inviabilidad del proceso de paz	113
Acuerdo Humanitario de Remolinos del Caguán entre el gobierno y las FARC-EP	116
La Cumbre de Yerbabuena y el Consejo Nacional de Paz	121

Informe de la Comisión Exploratoria Presidencial	126
Preacuerdo de Viana (España) entre el gobierno y el ELN	129
Acuerdo de Mainz (Alemania) entre el Consejo Nacional de Paz y el ELN	131
Diálogo y Acuerdo de Paz y Convivencia con el MIR- COAR en Medellín	133
V. GOBIERNO PASTRANA: DIÁLOGO, NEGOCIACIÓN Y RUPTURA CON LAS FARC-EP Y CON EL ELN	139
La política de paz del gobierno Pastrana	139
Un proceso importante que no consiguió la paz	141
Búsqueda de relegitimación en medio del conflicto	144
El tratamiento del narcotráfico y el Plan Colombia	146
Itinerario del proceso con las FARC-EP	150
Itinerario del proceso con el ELN	168
Elementos de balance del proceso	179
VI. GOBIERNO URIBE: OPCIÓN MILITAR, ACUERDO CON LAS AUC, DIÁLOGO CON EL ELN	185
Negación del conflicto armado interno y discusión sobre el terrorismo	188
El programa de reintegración se ligó a la dinámica de guerra	190
Los acuerdos con las AUC: inconclusa desmovilización paramilitar	191
El marco legal con los paramilitares, alto nivel de impunidad y exigencia de derechos de las víctimas	193
Diálogos exploratorios con el ELN, sin resultados	199
VII. GOBIERNO SANTOS: NEGOCIACIÓN CON LAS FARC-EP Y EXPLORACIÓN CON EL ELN	211
Política de paz del presidente Santos, desarrollos y limitaciones	213
Negociación de paz entre el gobierno y las FARC-EP, balance de sus avances	218
Sobre las víctimas: acuerdo en principio, discusiones y reconocimientos	224
Temas pendientes: marco jurídico, participación política, desarme y reintegración	229
Fase de exploración entre el gobierno y el ELN	232
Tratamiento posible al último grupo de la disidencia del EPL	234
La refrendación ciudadana: principal reto del proceso de paz	237
VIII. MOVIMIENTO CIUDADANO Y SOCIAL POR LA PAZ EN COLOMBIA	241

PRESENTACIÓN

Parte de la labor de la Fundación Cultura Democrática durante más de dos décadas ha sido el rescate de la memoria histórica de los procesos de paz en Colombia. En consecuencia, desde los años noventa ha desarrollado varios proyectos en tal sentido, entre los cuales está la publicación de la serie titulada *Biblioteca de la Paz*, que ha dado lugar a la edición de nueve volúmenes sobre el tema de los procesos de paz vividos en el país desde 1982. El presente documento, titulado *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (documento resumen)*, tiene un propósito de divulgación y de ayuda pedagógica con base en la presentación de un cuadro histórico conciso sobre el conjunto de las políticas gubernamentales de paz, los eventos de diálogo y negociación entre gobiernos nacionales y los movimientos guerrilleros, los acuerdos conseguidos y las principales dinámicas asociadas a los diversos procesos de paz que han tenido lugar en el período de tiempo señalado. Su contenido retoma en buen grado apartes relacionados con los temas de los ensayos introductorios realizados por el mismo autor en cada uno de los tomos de esta serie. Se complementa, así mismo, con una presentación de la dinámica del movimiento social y ciudadano por la paz registrado en Colombia durante las décadas recientes y un aparte relativo al proceso de paz en curso en La Habana, Cuba, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, que también hace alusión a la fase exploratoria con el ELN.

Los primeros capítulos de este documento guardan relación con los correspondientes tomos de la *Biblioteca de la Paz*, de manera que consecutivamente se trata lo sucedido en cada uno de los últimos ocho gobiernos nacionales, desde 1982 hasta el presente. El concepto de procesos de paz se sustenta en el reconocimiento de las diversas estrategias, acciones y propuestas desatadas con base en la definición de políticas

gubernamentales de paz, desde los eventos de conversaciones entre las autoridades estatales y las guerrillas, las propuestas de las insurgencias en tal perspectiva y el influjo de la sociedad civil en distintos órdenes hasta los buenos oficios y apoyos brindados por la comunidad internacional. Se agregan el capítulo octavo —que trata el desarrollo actual del proceso de paz— y el noveno, que se corresponde con el contenido del noveno tomo de la serie referida, dedicado al movimiento social y ciudadano por la paz registrado en el país. Por supuesto que lo tratado en este documento es una versión resumida por cuanto no incluye ni agota la mayor amplitud temática, documental, de fuentes y de profundización conseguido en los volúmenes de la *Biblioteca de la Paz*.

Al respecto, es preciso ilustrar que la *Biblioteca de la Paz* ha invitado en cada una de sus publicaciones a escribir ensayos —incluidos como prólogos sobre los distintos procesos de paz o sobre temas o experiencias asociadas a ellos— a 32 personajes de reconocida participación o incidencia en este campo; todos, en un espectro plural de voces. Entre ellos ha habido consejeros, altos comisionados y principales funcionarios gubernamentales responsables de las negociaciones de paz; facilitadores o mediadores nacionales y extranjeros que han contribuido de forma destacada en los procesos; exlíderes guerrilleros que suscribieron los acuerdos de paz y en aplicación ingresaron a la vida civil; académicos reconocidos por valiosas aportaciones al respecto, y personas con particular liderazgo en las organizaciones y convergencias sociales, ciudadanas y políticas en favor de la paz. Por supuesto, entre tales personajes aparecen liderazgos de distintas regiones y sectores sociales, varias mujeres, indígenas, personal religioso, defensores de derechos humanos, líderes políticos y congresistas. Así mismo, cada uno de los volúmenes incluye las respectivas compilaciones de una copiosa muestra de documentación sobre cada proceso de paz, buena parte de ella inédita o escasamente difundida en determinados momentos; todas las leyes, decretos y algunas resoluciones y directrices oficiales relativas al proceso de paz, y sendas cronologías que dan cuenta de los hechos desencadenados durante cada período presidencial y en un período de varias décadas, en relación con el movimiento social y ciudadano por la paz.

Por tanto, el presente documento *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (documento resumen)* constituye un material introductorio y de referencia para el conocimiento de la *Biblioteca de la Paz* y a la vez es un insumo para dar a conocer de forma más asequible, amplia y pedagógica una versión histórica y específica sobre el curso, circunstancias, importancia y

vicisitudes propias de cada uno de los procesos de paz vividos en Colombia durante las últimas cuatro décadas.

Su elaboración respondió a la solicitud de contar con un material pedagógico de este tipo en beneficio de las actividades del proyecto “Seminario los procesos de paz en Colombia: experiencias y propuestas desde las regiones”, desarrollado por la misma Fundación Cultura Democrática con un ejercicio antecedente en Bogotá DC, con participación de cuarenta organizaciones sociales y autoridades distritales y luego de manera directa en alianza con quince organizaciones sociales regionales durante 2014 en los departamentos de Antioquia, Valle y Nariño y las regiones de Montes de María, Magdalena Medio y Catatumbo.

La autoría corresponde a Álvaro Villarraga Sarmiento, autor también de los ensayos introductorios, compilador y editor de los volúmenes de la *Biblioteca de la Paz*. Su publicación, al igual que la del conjunto de los volúmenes de la *Biblioteca* y el desarrollo de las acciones del proyecto pedagógico referido, han contado con la valiosa cooperación brindada por la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Fundación Cultura Democrática
Bogotá DC, enero de 2015



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 1982-1986

Tregua y cese al fuego bilateral

FARC, EPL, M-19 y ADO



Fundación Cultura Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador y editor

I. GOBIERNO BETANCUR: TREGUA Y CESE AL FUEGO CON LAS FARC-EP, EL EPL Y EL M-19

Política de paz del gobierno Betancur

El presidente Belisario Betancur, en su discurso de posesión, hizo un llamado a los movimientos guerrilleros para dialogar y conseguir la paz. Reconoció como asunto prioritario de su gestión la solución negociada del conflicto armado y, por primera vez en la historia del conflicto más reciente, adoptó una política de paz. En varios discursos e intervenciones presidenciales se refirió a “las causas objetivas y subjetivas de la violencia” y, en consecuencia, su política integró un Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) dirigido a las zonas de conflicto, una reforma constitucional orientada a la descentralización y la participación, una ley de amnistía viable y la disposición al diálogo y negociación con las guerrillas, con fundamento en una Comisión de Paz. Así mismo, promovió acciones por la paz de cara a una opinión pública que pronto se mostró sensibilizada a su favor, de forma que emprendió varias jornadas demostrativas, con el apoyo de artistas, en las plazas de las principales ciudades.

El presidente planteó que la paz debía asociarse a compromisos de gobierno y de Estado que le diera real sustento; su actitud fue de iniciativa, propició medidas que mostrarán a las guerrillas la decisión oficial y le dieran sustento político e institucional a las conversaciones y a eventuales acuerdos de paz con las diferentes organizaciones insurgentes. Con este criterio, pronto impulsó en el Congreso la discusión sobre los distintos proyectos de amnistía y consiguió la aprobación de la Ley 35 de 1982. Afirmó que también correspondía al Congreso la definición de las reformas de apertura política e inició el PNR en áreas de pobreza afectadas por el

conflicto, lo que dio lugar a programas y obras de beneficio comunitario y regional.

En los discursos al inicio de su mandato, sostuvo que la guerra verdadera era contra el subdesarrollo, que la guerra y la paz no la generaban ni la perdían los gobiernos sino las naciones, aunque hubiera gobiernos que las generaran o las dimensionaran. Se propuso lograr la incorporación a la vida civil y política de los alzados, a la vez que discutió su “aventura idealista animada por móviles políticos” y advirtió que la disposición a la paz no podía ser la capitulación ni un motivo propagandístico para la subversión.

En relación con los contactos y negociaciones con la guerrilla nombró una Comisión de Paz de amplia representación política y social, la cual desempeñó funciones de intermediación. A la vez, su presidente recibió el encargo de adelantar las negociaciones a nombre del gobierno. Recurrió también al nombramiento de tres Altos Comisionados para la Paz, quienes fueron voceros suyos, integrados en las comisiones, las gestiones de diálogo y negociación y la promoción del PNR en las regiones.

En el ámbito internacional adoptó posturas autónomas e incidió en gestiones de paz en Centro América, si bien el diálogo y la disposición de obtener pactos de paz con las guerrillas era una política contraria a la posición del gobierno norteamericano de Ronald Reagan. Paralelamente al proceso en el país, avanzaban las gestiones del Grupo de Contadora, con iniciativa destacada del presidente colombiano y con participación de los gobiernos de México, Venezuela y Panamá. La facilitación de Colombia llevó a que en la Casa de Nariño se reunieran la Comisión por la Paz de El Salvador y representantes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), así como estos y el embajador Stone de Estados Unidos.

La Comisión de Paz creada por el presidente Betancur¹ fue asesora del gobierno, pero tuvo funcionamiento autónomo. Participaban en ella los altos comisionados directamente designados y otros integrantes que recibían encargos de representación gubernamental. Su composición numerosa y heterogénea tenía un sentido de convocatoria nacional dirigida a los partidos políticos y a organizaciones sociales representativas, “sin discriminación ni limitación alguna”. Su misión era presentar alternativas de acción tanto al ejecutivo como a las demás ramas del poder público. Se solicitó que las recomendaciones tuvieran transitoriamente un carácter

¹Decreto 2711, por el cual se crea la Comisión de Paz asesora del Gobierno Nacional, septiembre 19 de 1982.

reservado para evitar discusiones públicas imprudentes que podrían interferir el propósito empeñado.

En algunas acciones, la Comisión de Paz actuaba como facilitadora e intermediaria. En el establecimiento de contactos y aproximaciones entre las partes se definió en sus comunicaciones como “mediadora” y llegó a declarar que tenía neutralidad ante el conflicto; sin embargo, simultáneamente y en otras acciones, interpretaba su carácter asesor del presidente de la república como el respaldo irrestricto a su política y a sus posiciones, al punto de señalar públicamente que estaba “a su lado sin vacilaciones”². En la Comisión de Paz se destacaron, entre otras, las acciones de Alfredo Vásquez Carrizosa, que denunció al grupo Muerte a Secuestradores (MAS) y demandó una reforma constitucional garantista; de Alberto Rojas Puyo, quien facilitó contactos con las FARC-EP, y de Socorro Ramírez, que puso de presente el caso de los campesinos desplazados.

El 19 de noviembre de 1982, el presidente Betancur sancionó la Ley 35 sobre Amnistía. Su aplicación conllevó la libertad de la mayoría de los presos de las guerrillas. Se trató de una amnistía general relacionada con los delitos políticos y conexos, con excepción de los crímenes atroces, límite en el beneficio que fue debatido con claridad en el proceso de aprobación y que implicó consecuencias en el margen de aplicación a los delitos de particular gravedad y contrarios a los principios y normas humanitarias. Así lo dejó consignado el texto de la ley y lo repitió la circular gubernamental dirigida a orientar su implementación.

Expresamente quedan excluidos de la amnistía, los delitos de homicidio cometidos fuera de combate, si han implicado sevicia, o si la víctima ha sido colocada en situación de indefensión o de inferioridad...³.

Según reportes oficiales, 1.384 guerrilleros se habían acogido a la amnistía en el ámbito nacional⁴, amnistía que incluyó beneficios económicos y acceso a varios programas oficiales, creados por decreto y por otras acciones, dentro del concepto de una rehabilitación que debía permitir

²Ambas posiciones se sustentan una a otra, por ejemplo, en este pronunciamiento público. Incurción del M-19 en Florencia, comunicado de la Comisión de Paz, marzo 17 de 1984.

³Directiva Presidencial: Qué es la amnistía y cómo se debe aplicar, noviembre 20 de 1982.

⁴Correspondían 834 al M-19, 252 a las FARC-EP, 112 al ELN, 90 al EPL, 7 al ADO y 90 a otros grupos. En su orden, las mayores concentraciones de amnistiados atendidos correspondieron a Bogotá, Caquetá, Quindío, Valle, Santander, Risaralda, Huila, Tolima, Meta, Caldas, Cauca, Antioquia, Putumayo, Nariño, Boyacá y Chocó.

la recuperación económica de las poblaciones afectadas por la violencia y la integración social de los amnistiados. En desarrollo de lo anterior, se creó un Programa Especial de Microempresas de Rehabilitación con acceso a créditos de la Corporación Financiera Popular y respaldo del Fondo Nacional de Garantías, y se otorgaron préstamos, de la Corporación Financiera del Transporte para taxis, y del Instituto de Crédito Territorial (INSCREDIAL) y el Banco Central Hipotecario (BCH) para vivienda⁵. Hubo también compromisos del Ministerio de Agricultura para facilitar un programa de créditos, dotación de tierras, vivienda rural, mercadeo y asistencia técnica⁶ así como cupos y becas en establecimientos educativos con reglamentación del Ministerio de Educación⁷. Se vincularon profesionales en las zonas de rehabilitación, mediante la prestación de servicio social obligatorio⁸, y se desarrolló un programa de atención en salud con el concurso del Ministerio de Salud y otros entes⁹, como la Cruz Roja Colombiana y el Comité Intergubernamental de Migraciones (CIM)¹⁰.

Inicialmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) atendió los amnistiados con un Programa de Rehabilitación y Reintegración. Luego lo hizo el Ministerio de Gobierno, con el Programa Nacional de Apoyo a la Rehabilitación, a la vez que se creó el Fondo Rotatorio de Amnistía para agilizar desembolsos y giros a las seccionales por los conceptos referentes a los beneficiarios y para gastos de la Comisión de Paz. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) se comprometió a adjudicar predios en modalidades de parcelas unifamiliares o empresas comunitarias y créditos, mientras la Caja Agraria otorgó créditos para construcción o reparación de vivienda rural y compra y legalización de predios.

La Comisión de Paz dio a conocer en septiembre de 1984 información de la Presidencia de la República en la que estimó en más de 1.500 los amnistiados, según la cual se avanzaba en proporcionarles auxilios de sostenimiento inmediato, apoyo para la obtención de la documentación, vinculación a atención básica en salud, acceso a crédito para programas educativos y auxilios extraordinarios por calamidades¹¹. Sin embargo, el balance de la población amnistiada fue distinto. Conformaron la Asociación Nacional

⁵Decreto 3286 de 1982.

⁶Decreto 3287 de 1982.

⁷Decreto 3288 de 1982.

⁸Decreto 3289 de 1982.

⁹Decreto 3290 de 1982.

¹⁰Comité Intergubernamental de Migraciones.

¹¹Informe general de la Comisión de Paz sobre Amnistiados, con o sin solución en el país, 1982-1984, Presidencia de la República, Bogotá, septiembre 19 de 1984.

de Amnistiados, que públicamente señaló ineficacia e incumplimiento de los beneficios concedidos por los decretos reglamentario de la Ley 35. La Comisión de Paz y los Altos Comisionados tuvieron una actitud reacia hacia ellos, razón por la cual exigieron posibilidades de interlocución y de participación en la misma Comisión, pero no lograron sino apenas asistir y entregar informes y peticiones.

Los amnistiados denunciaron ser víctimas de allanamientos, seguimientos, desapariciones forzadas y asesinatos, en Medellín, Florencia y otros lugares. Por ello, solicitaron protección oficial, apoyo para su organización y respaldo al proceso de tregua y diálogos emprendidos con las guerrillas. Discutieron también la ineficacia y la demora en el otorgamiento de créditos y en el reintegro laboral ante instancias oficiales y en las universidades¹². Debido a la ausencia de garantías, en diciembre de 1983, un grupo de 33 personas, entre amnistiadas y sus familiares, curiosamente en acción coordinada con el gobierno colombiano, decidió refugiarse en España. Allí fueron recibidas con sospecha, pero reconocidas como refugiadas tras el apoyo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la Cruz Roja Española y después de la comprobación de su situación por las autoridades colombianas. Sus condiciones fueron precarias, de dificultad, pero varias accedieron a programas educativos y a posibilidades laborales.

El PNR, adscrito al programa de gobierno denominado “Plan de Desarrollo Cambio con Equidad”, según la información oficial, tuvo destinada una inversión del orden de sesenta y ocho mil millones de pesos. Reunió un conjunto de programas bajo la coordinación técnica del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con apoyo de la Consejería de Paz y los Altos Comisionados para la Paz, que cubría inicialmente 159 municipios y siete corregimientos intendentales. Su enfoque fue el de vincular la comunidad a los programas, articular las acciones con sentido regional y establecer coordinación con los programas del nivel gubernamental nacional¹³. Sus términos fueron definidos por el gobierno en 1983 y presentados por el presidente Betancur en el Congreso. Le fue asignado ese año un presupuesto de más de once mil millones de pesos y de más de catorce mil millones en el 1984. En su orden, la inversión se dirigió a vías de comunicación, obras públicas, estímulo a la producción agropecuaria, salud y vivienda.

¹² Denuncia de incumplimiento de la ley de amnistía y exigencias, comunicado público de la Asociación Nacional de Amnistiados, julio 29 de 1983.

¹³ Memorias PNR, 1982-1994, Presidencia de la República, Bogotá, 1994, página 15.

Sin embargo, con el PNR, el Gobierno nacional hizo un ajuste restrictivo del gasto público ante el déficit fiscal y la política de ajuste adoptada, lo cual se expresó con particular agudeza en 1985. Esta situación conllevó la progresiva disminución del gasto social en el contexto de dificultades económicas que sobrevinieron durante su mandato. Se desbordó el endeudamiento externo, se redujo el precio internacional del café, apareció la recesión y prosperó una grave crisis financiera, la cual fue subsidiada con grandes recursos estatales. Con las consecuentes consecuencias tales como : el incremento del desempleo y el detrimento de las garantías sociales, el encarecimiento de los productos de subsistencia de la población y la redistribución regresiva de los ingresos ocasionados por la política de socialización de las pérdidas, a partir del alto subsidio brindado al capital financiero. Como también se agregó un efecto laboral y social altamente negativos, derivados de la aplicación de la política de ajuste fiscal exigido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la banca internacional. En ese sentido, al final del mandato se había conjurado la crisis financiera pero aumentaron el desempleo, el endeudamiento externo y la tendencia al empobrecimiento¹⁴.

Estas circunstancias resultaron contrarias a los propósitos expuestos en el discurso gubernamental sobre la superación de la pobreza, la exclusión y la desatención en materia social. Conllevó, por consiguiente, el detrimento de la posibilidad de introducir las transformaciones sociales que demandaba la agenda del proceso de paz, a la vez que fue motivo para el auge de paros sindicales, protestas populares y la pérdida de expectativa y de respaldo social al gobierno.

Fases del proceso de paz

1. Política de paz e inicio de los diálogos en medio de oposiciones y dificultades

Durante el primer semestre del gobierno, segundo de 1982, se inició el proceso de paz con la adopción de las medidas propias de esta clase de política. El gobierno llamó al diálogo a las guerrillas tras reconocerlas como insurgentes; creó mediante decreto la Comisión de Paz; promovió la Ley de Amnistía, adoptada por el Congreso, y expidió decretos reglamentarios destinados a sus beneficiarios y para dar inicio al PNR en las zonas afectadas

¹⁴ KALMANOVITZ, Salomón, Economía y Nación. Una breve historia de Colombia, Bogotá, Siglo XXI Editores, Cinep, UN, capítulo, VIII, 1985.

por la violencia. A inicios de 1983 comenzó el diálogo entre la Comisión de Paz y las FARC-EP y fueron nombrados tres Altos Comisionados para la Paz, encargados de impulsar la rehabilitación. Sin embargo, en ese año aparecieron dificultades que ocasionaron la renuncia del presidente de la mencionada Comisión, resistencias abiertas de los militares al proceso y dinámicas de violencia regional, particularmente graves en el Magdalena Medio. No obstante, se ampliaron los diálogos con la insurgencia, con base en un contacto en España entre el presidente Betancur y la comandancia del Movimiento 19 de Abril (M-19).

2. Acuerdos de tregua, oposición militar y declaratoria del estado de sitio

El 28 de marzo de 1984 se firmó inicialmente una tregua bilateral con las FARC-EP, tras lo cual surgió la Unión Patriótica (UP), y se instaló una Comisión Nacional de Verificación, que posteriormente declaró el cese de los enfrentamientos y el inicio del período de prueba o tregua propiamente dicha, orientado hacia el logro de la paz y la reincorporación política y social de esta guerrilla. Simultáneamente, el presidente Betancur integró una Comisión de Negociación y Diálogo para las conversaciones con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la Autodefensa Obrera (ADO), y el 23 y 24 de agosto se suscribió otro acuerdo de tregua bilateral conjunta con estos movimientos armados, acuerdo que destacó en su contenido la convocatoria a un gran diálogo nacional por la paz. No obstante, la abierta oposición militar conllevó la renuncia del ministro de defensa, general Fernando Landazábal y frecuentes incidentes con este estamento. A la vez, el gobierno, como respuesta a acciones guerrilleras previas a los pactos, había declarado el estado de sitio en algunos territorios, extendido a todo el país tras el asesinato del ministro de justicia, Rodrigo Lara, por los narcotraficantes.

3. Limitaciones del Diálogo Nacional, la UP y la ruptura con el M-19

Al inicio de 1985 se instaló el Diálogo Nacional con base en una Comisión Nacional, diez subcomisiones temáticas y varios comités regionales¹⁵. En agosto de ese año, a pesar de la irregularidad de los trabajos y el retiro frecuente de los voceros del M-19 y el EPL, que alegaron violaciones oficiales del cese al fuego y falta de garantías, las subcomisiones entregaron

¹⁵ En Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Ibagué y Montería. En Cali no se hizo por la situación de enfrentamientos con la guerrilla en el departamento del Valle.

conclusiones a la Comisión de Paz y la Comisión de Diálogo Nacional, las cuales fueron remitidas al Gobierno nacional. Los partidos políticos, las mayorías del Congreso y los gremios se opusieron a la iniciativa de este mecanismo para promover reformas institucionales y sociales, cuestionaron los acuerdos con las guerrillas y el gobierno adoptó una exigencia adicional consistente en avanzar hacia el desarme guerrillero. Entre tanto, se nombraron las Comisiones Regionales de Verificación de los acuerdos con las FARC-EP¹⁶ y se estructuró como movimiento político nacional la UP. Sin embargo, la violencia y los incidentes militares con las FARC-EP, el EPL y el M-19 no cesaron. Particularmente con esta guerrilla, la situación se hizo tensa: fue asesinado Carlos Toledo Plata, surgieron enfrentamientos en el Valle y el Cauca, el gobierno desautorizó el Congreso de Los Robles, sucedió el atentado contra Antonio Navarro y el 19 de junio se produjo la ruptura del acuerdo de tregua, de forma que se extendieron los combates a territorios de Tolima y Quindío.

4. Declive del proceso, ruptura con el EPL y prórroga de la tregua con las FARC-EP

El proceso de paz se debilitó en medio de oposiciones y ausencia de resultados y ante la confluencia de factores como la crisis económica, el deterioro social y la violencia. Los amnistiados criticaron el incumplimiento y eficacia en los programas de rehabilitación y, parte de ellos, ante la ausencia de garantías, se refugió en el exterior. El M-19 perdió sucesivamente a sus principales comandantes: Iván Marino Ospina, Álvaro Fayad y Gustavo Arias Londoño. Procedió luego a la equivocada y desproporcionada toma del Palacio de Justicia, la cual, junto a la arbitrariedad de la retoma oficial, produjo fatales consecuencias. Luego realizó el inaudito atentado contra el ministro de gobierno, Jaime Castro, y organizó el Batallón América, que incursionó en el Cauca y el Valle. Por su parte, el EPL, tras la toma conjunta de Urrao con el M-19, en Antioquia, sufrió (el 20 de noviembre de 1985) el asesinato de su vocero nacional, Oscar William Calvo, y de otros dirigentes. Estos hechos llevaron a la ruptura de la tregua, ahora con el EPL. Paralelamente, las FARC-EP, en agosto del 85, solicitaron la prórroga de la tregua y la reestructuración de las comisiones. El gobierno, por su parte, designó una nueva comisión, denominada Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, en la cual pronto ocurrió la renuncia de varios de sus integrantes. No obstante, el 2 de marzo de 1986 se firmó un acuerdo de

¹⁶ En Barrancabermeja, Florencia, Neiva, Santa Marta, Medellín, Montería y San José del Guaviare, pues en Cali no fue posible por la situación de enfrentamientos en la región.

prórroga con las FARC-EP, al tiempo que la UP irrumpió en el panorama político y consiguió elegir cinco senadores, nueve representantes, 20 diputados y 353 concejales.

Acuerdo de Cese al fuego, Tregua y Paz con las FARC-EP

En comunicación dirigida por el Estado Mayor de las FARC-EP al presidente Betancur le expresaron que habían tenido contactos y mensajes de disposición para el entendimiento con varios gobiernos, refirieron haberse dirigido al expresidente Turbay y sostenido reuniones con la Comisión de Paz entonces presidida por el expresidente Lleras Restrepo, sin llegar a ningún acuerdo. Lo invitaron a no asumir la “teoría de la seguridad nacional” ni la “guerra preventiva” sino a facultar a la Comisión de Paz, cuya función saludaron, pues respondía a la sugerencia que habían hecho, aunque hubieran preferido el diálogo directo con el gobierno. Lo llamaron a “no ser prisionero de los militares” y a emprender el diálogo para evitar que se generalizara la guerra. Expresaron disposición para acordar una salida a la crisis e hicieron propuestas como la reforma agraria, la redistribución de la riqueza y la necesidad de “un gobierno democrático, progresista, revolucionario, patriótico y de liberación nacional”¹⁷.

En un posterior memorando entregado a la Comisión de Paz¹⁸ las FARC-EP insistieron en reunirse directamente con el gobierno y los mandos militares y reiteraron exigencias relativas a garantías y derechos sociales como contenido de un proceso de concertación para “afianzar la paz”¹⁹. En otros pronunciamientos esta guerrilla condenó el secuestro y la extorsión, planteó que estos y el terrorismo no eran métodos de los revolucionarios y argumentaron que sectores ajenos al proceso de paz los adjudicaban a las FARC-EP para entorpecer el entendimiento²⁰. Igual condena hicieron al secuestro del exmagistrado Jaime Betancur, hermano del presidente Betancur, realizado por un comando urbano del ELN.

En declaración conjunta entre la Comisión de Paz y las FARC-EP²¹ se destacó la importancia de la amnistía, la ayuda del Estado para reincorporar

¹⁷Declaraciones a la prensa de Jacobo Arenas, septiembre 23 de 1982.

¹⁸Enero de 1983.

¹⁹Memorando del Estado Mayor Central de las FARC-EP a la Comisión de Paz, enero 30 de 1983.

²⁰Comunicado de las FARC-EP, marzo 20 de 1983.

²¹Declaración conjunta de la Comisión de Paz y las FARC-EP, enero 30 de 1983.

a la vida legal a los grupos alzados en armas y el apoyo de los partidos políticos y las fuerzas sociales. Convinieron estimular los programas de paz y acordar pronto una tregua a partir de las conversaciones en La Uribe, Meta, en un territorio con garantías de despeje militar. En junio de 1983, las FARC-EP propusieron un cese al fuego bilateral, crear comisiones de paz en la Cámara y el Senado para la interlocución con las guerrillas y una comisión de garantía con presencia en varias regiones. Concibieron la tregua como el retorno de las tropas oficiales a los cuarteles y la conversión de las guerrillas “en movimientos agrarios y de autodefensa”. Previeron un lapso de dos años para la adopción de medidas en torno a la apertura democrática en el régimen político y propusieron una ley de indemnización a las víctimas del conflicto y un impuesto para los latifundistas.

En varios documentos, esta guerrilla argumentó que “la política de cese al fuego, tregua y paz sustentada en reformas democráticas es la alternativa conveniente para evitar la guerra civil o la insurrección popular”. Discutió la concepción militar estatal de “guerra interna” y sus efectos contra la población así como la intervención norteamericana en el continente, comprometida con los golpes militares en el Cono Sur, el apoyo a las dictaduras e intervenciones armadas en Centro América y el Caribe. Sin embargo, valoró la política de paz del gobierno y llamó a respaldarla. “Se necesita que el pueblo Colombiano se movilice y luche en dirección a imponer la política de paz”²². También discutió que no había derrota militar de la guerrilla sino crecimiento de las FARC-EP y aparición de otras guerrillas como el ELN, el EPL y el M-19.

El 28 de marzo de 1984 fue suscrito el Acuerdo de Cese al Fuego, Tregua y Paz en Uribe, entre la Comisión de Paz y las FARC-EP. Se concibió “con el fin de afianzar la paz nacional” y para el desarrollo social en condiciones de “libertad y justicia”. En sus 11 cláusulas comprometió un “cese al fuego y demás operativos militares” de la guerrilla y previó una orden similar del presidente a las autoridades civiles y militares correspondientes. Se incluyó el acogimiento por las FARC-EP de la prohibición del secuestro, la extorsión y el “terrorismo en todas sus formas”. Se dispuso la conformación de una comisión nacional y comisiones regionales de verificación de amplia y representativa composición, quienes recibirían apoyo oficial en términos de garantías y logística para cumplir su función. Se dio paso a un “período de prueba o de espera de un año”, durante el cual los guerrilleros se organizarían política, social y económicamente, con opción de acogerse a la Ley de Amnistía, a la vez que el gobierno ofrecería garantías,

²²Carta abierta, Estado Mayor Central de las FARC-EP, marzo 4 de 1985.

estímulos y el restablecimiento de “la normalidad civil” en las regiones e implementaría el PNR, con prioridad en las comunidades afectadas por la violencia.

En el texto del acuerdo, la Comisión de Paz declaró que el gobierno promovería la modernización democrática de las instituciones, la elección popular de los alcaldes, garantías para la oposición y las organizaciones sociales así como reformas en lo político y lo electoral; impulsaría una reforma agraria y posibilidades para el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado; protegería los derechos humanos y lucharía por el mejoramiento en derechos sociales y la presencia institucional del Estado. El acuerdo quedó abierto para la posible adhesión de otros grupos alzados en armas y fue ratificado por el presidente. Simultáneamente, las FARC-EP, solicitaron al presidente levantar el estado de sitio, liberar los presos políticos, remover al comandante de la XIV Brigada, a quien señalaron como promotor del grupo MAS, y criticaron la intromisión en la política interna del embajador de Estados Unidos.

En la intervención televisada a propósito del acuerdo con las FARC-EP, el presidente Betancur²³ hizo referencia expresa a la existencia de opositores a la paz, informó sobre el itinerario desarrollado con la Comisión de Paz, la creación de la Comisión de Verificación, reveló el contacto con dirigentes del M-19 en España y reafirmó las bases del acuerdo suscrito, sobre el cual destacó el cese de las actividades subversivas por parte de las FARC-EP y el compromiso oficial para alcanzar las reformas políticas y sociales necesarias. Al entrar en vigencia la tregua, el presidente Betancur propuso a los partidos políticos, gremios, sindicatos y demás sectores, con especial interés a las directivas del Congreso, convenir un acuerdo nacional por la paz y las transformaciones políticas y sociales requeridas.

El Estado Mayor de las FARC-EP proclamó el surgimiento de la UP como nuevo partido, que actuaría en la legalidad y serviría de soporte al proceso de paz²⁴. Posteriormente²⁵, la UP realizó su primer congreso nacional en Bogotá y adoptó de manera autónoma su plataforma, caracterizándose como un frente amplio orientado a la apertura democrática y a defender la soberanía nacional. Su contenido remarcó las demandas de levantar el estado de sitio, reformar las costumbres políticas y optar por una nueva Constitución Política que diera lugar a reformas institucionales y sociales.

²³ Abril 2 de 1984.

²⁴ 11 de mayo de 1984.

²⁵ 14-16 de noviembre de 1985.

Acuerdo de Cese al Fuego y Tregua con el EPL y el M-19, con adhesión del ADO

Al ser promulgada la amnistía, el M-19 hizo una “propuesta de armisticio para alcanzar la paz” a la que asoció propuestas como las de un cese al fuego bilateral con verificación, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, la rehabilitación de las regiones afectadas por el conflicto, la prohibición de conductas violatorias de los derechos humanos y al derecho humanitario, el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el inicio de un diálogo nacional para acordar las reformas propias del proceso de paz²⁶. El presidente de España, Felipe González, facilitó una reunión que dio inicio al diálogo del Gobierno nacional con el M-19, a partir del encuentro entre el presidente Betancur y los comandantes guerrilleros Iván Marino Ospina y Álvaro Fayad. El M-19 manifestó entonces su disposición a avanzar hacia un cese al fuego bilateral y a preparar un gran diálogo con participación nacional para llegar a transformaciones democráticas que cerrarían las posibilidades de una guerra civil²⁷.

El M-19, en comunicación al presidente Betancur²⁸, le propuso que la tregua implicara el cese al fuego, el inicio de las conversaciones de paz y un gran acuerdo nacional. Precisarón condiciones para el cese al fuego, entre las que se destacaron exigencias humanitarias al Ejército para que cesaran los atropellos contra el campesinado. Por su parte, el EPL delegó como representante a Oscar William Calvo, quien se reunió con la Comisión de Paz, acompañado por voceros de distintos partidos políticos, de forma que se estableció el interés del Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista (PCC ML) y el EPL de llegar a suscribir una tregua bilateral con el Estado, con fundamento en compromisos que dieran lugar a una apertura democrática sustentada en reformas al régimen constitucional y al sistema político así como en garantías sociales con real impacto en la población. El ADO condicionó el cese al fuego a las peticiones de garantías políticas, reivindicaciones sociales y otorgamiento de la libertad a los presos políticos²⁹.

²⁶ Carta del Comando Superior del M-19 al presidente Betancur, 20 de noviembre de 1982.

²⁷ Carta del M-19 al Presidente de España, Felipe González, en octubre 8 de 1983.

²⁸ 23 de febrero de 1984.

²⁹ 16 de octubre de 1982.

El presidente Betancur procedió a nombrar la Comisión de Negociación y Diálogo con el M-19 y el EPL³⁰, la cual actuó desde julio de 1984 hasta octubre de 1985. En su composición hubo amplia participación de los partidos y las organizaciones sociales. Estaba liderada por su presidente, John Agudelo Ríos, y por el ministro Bernardo Ramírez. A la vez, dio la instrucción de preparar una comisión y una metodología para el diálogo nacional propuesto, bajo el liderazgo del exministro Alfonso Gómez Gómez.

Se suscribió entonces el Acuerdo de Cese al Fuego y Diálogo Nacional entre la Comisión de Negociación y Diálogo, el PCC ML EPL y el M19³¹ que, en su preámbulo, estableció el propósito de lograr “el cese de los enfrentamientos armados entre las fuerzas institucionales del Estado y los movimientos populares alzados en armas” como “requisito para estudiar y sentar las bases de las reformas de carácter político, económico y social que necesita el país y anhela el pueblo colombiano”. Entre sus considerandos estableció que el cese al fuego iniciaría un gran diálogo que debía incluir un amplio consenso nacional por la construcción de la paz. Las guerrillas se comprometieron a no retener ni constreñir personas y a no hacer uso del terrorismo en ninguna de sus manifestaciones. El presidente, a su vez, se comprometió a la suspensión de las actividades contra estas organizaciones y sus integrantes, siempre que respetaran el acuerdo. Así mismo, apoyó a la Procuraduría para investigar las desapariciones forzadas y a los grupos armados ilegales que ejecutarán “terrorismo y genocidio”. Atenderían las denuncias de las entidades de derechos humanos y garantizarían el restablecimiento de la normalidad civil y un marco de garantías en materia de derechos.

El acuerdo incluyó la búsqueda, junto al gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía, de la apertura política con apoyo en una comisión para el diálogo nacional en la que participarían las partes firmantes e hizo “un llamamiento a las demás fuerzas populares alzadas en armas, para que entren en diálogo con el Gobierno, en busca de ampliar y generalizar el cese del fuego, y abrir nuevas perspectivas a los cambios que requiere el país”³². Ante la ocurrencia de varios incidentes y atentados que afectaron a los delegados de las organizaciones insurgentes en su arribo a los lugares de firma del acuerdo en los departamentos del Valle, Cauca y Córdoba, se convino adicionalmente investigar lo sucedido y garantizar condiciones de

³⁰ 19 de julio de 1984.

³¹ 23 y 24 de agosto de 1984.

³² Acuerdo de Cese del Fuego y Diálogo Nacional. entre la Comisión de Negociación y Diálogo y el PCC ML.

seguridad a los voceros de los movimientos insurgentes. De otra parte, el ADO, pequeña guerrilla urbana de Bogotá que estaba en conversaciones con la Comisión de Paz, se adhirió tanto al acuerdo con las FARC-EP como al del M-19 y el EPL³³.

Ruptura de la tregua con el M-19 y con el EPL

Las tensiones eran crecientes, pues en medio del debilitamiento del proceso de paz, la precariedad del Diálogo Nacional, la creciente oposición de varios sectores a los acuerdos y los recurrentes incidentes militares, sobrevinieron las rupturas a la tregua, inicialmente por el M-19 y luego por el EPL. No así por las FARC-EP que, no obstante estas situaciones, propuso prorrogarla y puso el acento en el despliegue político de la UP como soporte de las posibilidades del proceso de paz. En medio del acoso militar, el M-19 reaccionó de inmediato con una actitud beligerante, lo cual llevó al escalamiento de las situaciones. A propósito de ello, es dicente la opinión del exministro Ramírez:

El M-19 lanzaba toda clase de provocaciones. Su inmadurez y debilidad corrían parejas con la intolerancia y el revanchismo de los militares anti-tregua (...) Los guerrilleros (...) recibían con arrogancia a periodistas y otros visitantes, produciendo las declaraciones más desafiantes (...) Mientras tanto, los militares violentos no se quedaban quietos. Supe por testigos que algunos de ellos hacían alarde en reuniones sociales del cerco de 3.000 hombres que estaban tendiendo (...) para “liquidar” el problema. El presidente Betancur muy preocupado, me pidió intervenir ante la amenaza. Con varios miembros de la Comisión de Paz entre quienes recuerdo al ex ministro de Defensa, general Gerardo Ayerve Cháux, Horacio Serpa, Emilio Urrea y Antonio Duque, viajamos varias veces...³⁴.

El M-19 opinaba que los sectores poderosos habían hecho retroceder al gobierno en su política de paz, por lo cual declararon que “los enemigos de la paz habían ganado una batalla más”. No obstante, insistían en tener comunicación directa con el ministro Castro y con el presidente Betancur³⁵. En febrero de 1985, el Gobierno prohibió la realización de un congreso organizado por el M-19 en Los Robles, al que habían invitado a delegados de organizaciones sociales y políticas. Al mismo tiempo, se mantenía

³³ Acuerdo entre la Comisión de Paz y Autodefensa Obrera, ADO, agosto 23 de 1984.

³⁴ Belisario Betancur y la quimera del poder, Bernardo Ramírez, antes citado, página 323.

³⁵ Mensaje del Comando Superior del M-19 al Ministro de Gobierno, febrero 12 de 1985.

la controversia por el carácter de los “campamentos de paz” urbanos y se seguían presentando enfrentamientos. En marzo de 1985 solicitó a la Comisión de Paz la presencia urgente de una comisión en Corinto, Cauca, para que verificara la denuncia sobre ataques del Ejército a civiles que eran presentados luego como bajas en combate³⁶.

El proceso se fue “empantanando”. Desde las comisiones se pedía a las guerrillas “un respiro para convencer a los enemigos de la paz”, pero se profundizó el distanciamiento con las Fuerzas Armadas. Entre tanto, el ministro de defensa declaró que los militares eran los únicos capaces de verificar los acuerdos con los grupos alzados en armas, y el senador Álvaro Leyva propuso a la Comisión “ir a los cuarteles y hablar con los ministros de Defensa y Gobierno”. Por su parte, el presidente de la Comisión de Verificación, en relación con los enfrentamientos de mayo de 1985 entre tropas oficiales y el M-19, reconoció que “cada vez se puede verificar menos” ya que el Ejército no proporcionaba información y las autoridades locales desconocían los hechos.

... se estableció que la Comisión no podía impedir los hostigamientos militares y se hizo referencia a los Campamentos de Paz, a denuncias de Navarro en el sentido de que eran seguidos y al hecho de que la Comisión no había sido informada a tiempo sobre lo ocurrido con el caso del helicóptero³⁷. Se tenía claro que la Comisión permanecía como simple espectadora de lo que ocurría en el Valle³⁸.

En estas difíciles circunstancias, el M-19 hizo un llamado para obtener el respaldo nacional que diera “comienzo a la paz”, pero casi de inmediato se produjo el atentado contra su vocero nacional, Antonio Navarro³⁹, que la guerrilla atribuyó a las Fuerzas Armadas, aunque fuentes oficiales responsabilizaron a una supuesta disidencia del mismo M-19. Exigieron respuesta al Gobierno nacional y actuación a la Comisión de Paz, de la cual Navarro era integrante. Militantes de esta guerrilla en tregua se tomaron las instalaciones de la Cruz Roja en Bogotá para exigir garantías. Sin embargo, debido a la persistencia del acoso militar y los enfrentamientos, el 19 de junio de ese año el M-19 declaró el rompimiento de la tregua, un

³⁶ Carta del Comando Superior del M-19 al Presidente de la Comisión de Paz, John Agudelo Ríos, marzo 1 de 1985.

³⁷ Sobre el caso del helicóptero se informó que los guerrilleros habían rematado a sus tripulantes, pero posteriormente se evidenció que, por el contrario, los había auxiliado. Los hechos referidos fueron tratados en la Comisión de Verificación entre marzo y septiembre de 1985.

³⁸ Comisión de Verificación, Itinerario, Informe de la Secretaría Privada de la Presidencia de la República, antes citado, página 5.

³⁹ 24 de mayo de 1985.

día antes de la realización de un paro cívico nacional que concebían —de manera ilusa— como expresión de la insurrección popular.

Los intentos por recuperar el entendimiento y la tregua no prosperaron, en medio de las acciones militares. El 17 de septiembre de 1985 el M-19 rompió oficial y definitivamente la tregua mediante una orden general de combate firmada por su comandante, Álvaro Fayad. Se planteó “ser gobierno “y lanzó una campaña militar. “Esta campaña De Pie Colombia es la respuesta digna de un pueblo a una oligarquía mezquina, a unos altos mandos guerrerristas, a un gobierno hipócrita e inepto”⁴⁰. Posteriormente, en octubre de ese año, la mencionada guerrilla planteó la consigna “guerra a la oligarquía, paz a la nación”, con lo cual quiso significar que desde el poder político y económico se habían traicionado los acuerdos, pero que para la nación se mantenía la lucha por las transformaciones democráticas, como soporte de la paz.

Entre tanto, el EPL declaró que “la burguesía se niega a cumplir con los compromisos adquiridos con la tregua”, no daba crédito al llamado del gobierno a un “acuerdo nacional” e insistió en que el diálogo nacional llevara a consensos y propuestas de las subcomisiones que expresaran las reivindicaciones de los movimientos sociales. Emplazó al gobierno a cumplir los compromisos, pues la tregua estaba en serio peligro y los acuerdos “virtualmente rotos”. Sin embargo, llamó a persistir en ellos e insistió en la vigencia de la demanda de apertura democrática⁴¹. Estimó que con la unificación de las comisiones existentes, en un esfuerzo aparente por recuperar las posibilidades del proceso, se pretendía pasar a una nueva fase sin cumplir los términos de la actual. Por tanto, consideró que la nueva comisión no estaba en condiciones de responder con los propósitos previstos y denunció que persistían cercos y operativos militares contra las guerrillas en tregua y que una muestra de la debilidad de la nueva comisión era que el Senado y el Partido Liberal no habían aceptado participar.

La toma del Palacio de Justicia por el M-19⁴² y la toma de Urrao, Antioquia, por una columna conjunta del M-19 y del EPL⁴³, dejaron en una situación muy desfavorable la tregua con el EPL. Así, de manera casi inmediata, el 20 de noviembre de 1985 fueron asesinados Oscar William

⁴⁰ Combatiendo seremos gobierno, orden general de combate, comunicado del Comandante General del M-19, septiembre 17 de 1985.

⁴¹ Virtualmente rotos los acuerdos de tregua, Declaración del PCC ML, EPL, julio 1 de 1985.

⁴² 6 de noviembre de 1985.

⁴³ 19 de noviembre de 1985.

Calvo y otros dirigentes en Bogotá, de cuya autoría el PCC ML y el EPL responsabilizaron al gobierno, a las Fuerzas Militares y a los paramilitares. Llamaron a responder “con la lucha política y con la lucha armada”, aunque formalmente, en el momento, no declararon rota la tregua. En la recién conformada Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, en medio de las notorias y crecientes dificultades del proceso, Oscar William Calvo había ingresado como vocero, debido a lo cual el citado ente se pronunció para lamentar el hecho y exigir la investigación del crimen.

Posteriormente, entre finales de 1985 e inicios de 1986 el EPL retomó la actividad militar y declaró rota la tregua. En un comunicado de esta guerrilla, difundido el 30 de noviembre siguiente, se responsabilizó al gobierno y a las Fuerzas Militares de haber “liquidado su representación en la Comisión de Paz” y, de hecho, haber roto la tregua. Esto significó la ruptura definitiva de la tregua con este movimiento insurgente, que manifestó que se había sustituido el proceso de paz con fundamento en una apertura democrática por “un proceso de fascistización en el régimen político”. Su llamado fue dirigido tanto a dinamizar la lucha política frente a tal situación como a fortalecer la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG) y desarrollar campañas militares unificadas con otras guerrillas.

Prórroga de la tregua con las FARC-EP

En contraste, se mantuvo la tregua con las FARC-EP, a pesar de los incidentes militares. El interés de esta guerrilla se centró en la UP y en la instalación de las subcomisiones regionales de verificación. Sin embargo, también fueron muy frecuentes sus denuncias por violaciones a la tregua⁴⁴ y los ataques contra la UP⁴⁵. Ante la crisis del proceso, fueron las FARC-EP las que propusieron la unificación de las comisiones y prorrogar su compromiso de tregua con el gobierno, aunque señalaron que “el militarismo” y el no tratamiento de las reformas por parte del Congreso eran serios escollos para la paz. Propusieron entonces la participación en la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación de ministros e integrantes de

⁴⁴ Denunciaron que había un plan para atentar contra Jacobo Arenas, comandante de las FARC-EP y precandidato a la presidencia, y contra líderes de la UP y del Partido Comunista.

⁴⁵ La UP consideró que la veeduría no se debía restringir a lo militar sino al cumplimiento del compromiso por lograr una apertura democrática basada en garantías y en reformas de justicia social. Agregó denuncias en las que responsabilizó a los militares de desapariciones, homicidios, amenazas y persecuciones contra sus militantes, lo cual estimó que constituía una «campaña terrorista en el conjunto del territorio nacional».

las Fuerzas Armadas así como debatir en el Congreso las posibilidades de la paz; convocar a todos los partidos, hacer efectivas las garantías y posibilitar el retorno de los campesinos desplazados⁴⁶.

El presidente Betancur, al instalar la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, aseveró que su gobierno persistía en la política de paz a pesar “de las restricciones en la democracia y de la ruptura de la tregua con el M-19”. Afirmó que existían posibilidades para la paz con las FARC-EP y con otros movimientos⁴⁷. La principal acción de la nueva comisión se relacionó con la prórroga de la tregua bilateral con las FARC-EP, acordada el 2 de marzo de 1986. La negociación de los términos no pasó tanto por la comisión como por el intercambio de propuestas con el gobierno, por iniciativa de las FARC-EP. Entre tanto, se desencadenó una serie de renunciaciones a la Comisión de Paz⁴⁸. Luego se divulgó la noticia de la adhesión de dos supuestos comandos del ELN a la tregua de las FARC-EP, hecho que parecía, en el mejor de los casos, muy marginal o más posiblemente irreal, puesto que el mismo ELN y la CNG declararon que no comprometía a ninguna fuerza guerrillera sino que se trató del compromiso formal con algunas personas que varios años atrás se habían marginado de la insurgencia⁴⁹.

Es claro que las FARC-EP habían decidido prolongar la tregua y evitar la guerra. Al respecto, declaró en una entrevista Manuel Marulanda Vélez:

Nosotros hemos estado buscando que este proceso sea lo menos doloroso posible. Las FARC-EP tendrían motivos suficientes para decir que la tregua ha sido muy limitada, pero no pensamos así. Creemos que aquellas trabas que nos han puesto los altos mandos militares son desafíos para que continuemos con la guerra, nosotros no estamos interesados en esto. Queremos que se desarrolle un proceso político a escala nacional⁵⁰.

⁴⁶ Proposición del Pleno del Estado Mayor de las FARC-EP, agosto 25-26 de 1985.

⁴⁷ Intervención del Presidente Betancur en la instalación de la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, octubre 24 de 1985.

⁴⁸ El Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara, los delegados del Partido Liberal, los comisionados Emilio Urrea, Alfredo Vásquez y Socorro Ramírez, el Procurador General.

⁴⁹ Ver: Acuerdo entre la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación y los destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del ELN, diciembre 9 de 1985. Comunicado del ELN, diciembre de 1985. Belisario no tiene quien le firme, declaración de la CNG, 15 de enero de 1986.

⁵⁰ Entrevista a Manuel Marulanda Vélez, comandante de las FARC-EP, en «Pese a la conjura militarista, en Colombia puede construirse la paz», periódico Voz, julio 17 de 1986, página 21.

En igual sentido, Alfonso Cano destacó que durante el cese al fuego y la tregua los frentes habían pasado de la confrontación militar a la acción política, la educación y las labores productivas.

Nos pusimos a hacer un plan de educación para todos los combatientes, para que la gente aclare sus dudas sobre hacia dónde va y de dónde viene. Es decir, politizar. Hacer conciencia en los guerrilleros de su propio papel en el proceso revolucionario colombiano. Además, los frentes se han encargado de cultivar las tierras para su mantenimiento y para la financiación de nuestro movimiento⁵¹.

Pero aún en esta situación, la tregua con las FARC-EP corría peligro. Los operativos militares ofensivos del Ejército podían desencadenar el retorno a las hostilidades, hecho que Marulanda aseveró al aclarar que los combatientes se veían obligados, en tales circunstancias, a ofrecer resistencia.

A nosotros nos queda sumamente difícil decirle a los compañeros de nuestros frentes que se abstengan de presentar pelea cuando está entrando el Ejército a sus propios campamentos. Entonces necesariamente tiene que haber colisión, se va a presentar el problema⁵².

Más aún, si bien en el Magdalena Medio pudieron constatarse avances de la tregua como en otras regiones⁵³, mientras se conversaba sobre las posibilidades de prolongación de la misma, era claro que en esta región la tregua se había roto, al punto de que tuvo que negociarse un nuevo cese al fuego⁵⁴. Al comenzar octubre de 1985 la UP le expresó al presidente Betancur que la tregua con las FARC-EP no existía en el Magdalena Medio y en otros lugares debido a los operativos ofensivos del Ejército, a la vez que ocurrían homicidios, atentados y amenazas contra miembros de su movimiento causados por los militares y por grupos paramilitares. El acuerdo en esta región consideró las garantías para el retorno del éxodo campesino presentado, circunstancia de riesgo para las condiciones de la tregua que, en el ámbito nacional, atentaba contra las posibilidades de actuación política y electoral de la UP. En consecuencia, esta agrupación política, en medio de frecuentes atentados contra sus integrantes, reclamó

⁵¹ Entrevista a Alfonso Cano, integrante del Secretariado del Estado Mayor de las FARC-EP, Ídem.

⁵² Declaraciones de Manuel Marulanda Vélez, periódico Voz, Bogotá 24 de abril de 1986, página 4.

⁵³ Ejecutorias y Conclusiones, Comisión Regional de Paz y Verificación del Magdalena Medio, abril de 1986. Apología y Apoteosis de la Paz, intervención del presidente Belisario Betancur en la Plaza de Bolívar de Florencia, Caquetá, abril 5 de 1986.

⁵⁴ Comunicado Conjunto: comisiones nacional y regional de Paz, Diálogo y Verificación y el frente XXIV de las FARC-EP, Barrancabermeja, febrero 26 de 1986.

garantías efectivas, levantamiento del estado de sitio, cese de los operativos militares contra las FARC-EP y disolución de los grupos paramilitares.

En los últimos meses esta acción militar y paramilitar se acrecienta. No se trata de excesos ocasionales de las tropas. Son verdaderos planes realizados y preparados cuidadosamente, como lo hemos denunciado en el caso del Plan Cóndor o del Operativo 85. En estos días, en desarrollo de un nuevo plan contra dirigentes políticos y sedes partidistas, se pretende responsabilizar a movimientos de izquierda. El objetivo de estas provocaciones es impedir que se levante el Estado de Sitio, crear un clima de violencia ante el nuevo Presidente de la República, justificar la represión generalizada y romper los Acuerdos de Tregua y Paz⁵⁵.

Balance del proceso

El proceso de paz adelantado durante el gobierno Betancur fue pionero y aportó en aspectos que reaparecieron en las políticas de paz de otros gobiernos y en los eventos de diálogo, negociación y acuerdos con las guerrillas. Reconoció a las organizaciones insurgentes como actores políticos, hizo una importante convocatoria nacional por la paz, logró negociaciones y acuerdos por primera vez en la historia reciente, dirigidos al cese de las hostilidades y la solución de la guerra, y posibilitó en consecuencia iniciar un debate en torno a posiciones, propuestas y alternativas sobre el particular. Logró, de igual forma, una importante repercusión internacional, hecho relacionado con su liderazgo frente a otros países de la región en torno al tratamiento de los conflictos armados en Centroamérica, a instancias del Grupo de Contadora y los Acuerdos de Esquipulas.

Sin embargo, internamente, durante el mismo periodo, primó una aguda polarización entre el apoyo y el rechazo a la política de paz emprendida. Aprobada la Ley de Amnistía surgió en el Congreso y en los partidos políticos liberal y conservador la oposición a los acuerdos con las guerrillas. Argumentaron que los compromisos de reformas asumidos en las negociaciones, los pactos de tregua y las comisiones del diálogo nacional no podían sustituir el rol de las instituciones, de los propios partidos y del Congreso. Los gremios económicos y las fuerzas militares también expresaron reservas y oposiciones al proceso. De otra parte, la crisis fiscal y las dificultades económicas que sobrevinieron, junto al compromiso del gobierno de aplicar las políticas de ajuste exigidas por el FMI, repercutieron

⁵⁵ Carta de los congresistas de la UP al Presidente Belisario Betancur, mayo 19 de 1986.

en el debilitamiento de la política social y del programa de rehabilitación asociado a la política de paz, lo cual derivó en inconformismo social, protestas sindicales y un paro nacional.

En estas circunstancias, el primer proceso de paz, si bien dio lugar a dinámicas importantes y a soluciones parciales, pronto se debilitó, en la medida en que, además de la ausencia de un consenso y un respaldo nacional, como lo analiza Francisco Leal Buitrago, fue progresivamente superado por el desarrollo de las tendencias violentas sustentadas en el auge del narcotráfico, el desarrollo del paramilitarismo y la oposición de las Fuerzas Armadas. Betancur, sin los aliados ni el poder necesario, fue incapaz de implementar el cambio requerido para obtener el éxito de un proceso de paz efectivo con las guerrillas.

La primera tentativa de paz ayudó a desatar una guerra sucia que fue facilitada por la convergencia de varias tendencias que se desarrollaban entonces en Colombia: el surgimiento del boom del narcotráfico, la fundación de ejércitos paramilitares por los narco-terratenientes y la oposición de las Fuerzas Armadas a las tentativas de paz que los llevó a trabajar en llave con los paramilitares. Los hechos se adelantaron a las audaces y originales políticas de Betancur. Él no tuvo la autoridad individual para implementar o decretar un cambio unilateral, ni para negociar la reincorporación de los movimientos guerrilleros a la nación. A nivel interno no tenía suficientes aliados. La comunidad internacional estuvo ausente del proceso. El proceso de paz pasó las duras y las maduras y finalmente se ahogó en un creciente mar de violencia⁵⁶.

Más aún, Eduardo Pizarro sostiene que se configuró un verdadero “bloque opositor a la estrategia de paz” desde sectores fundamentales del poder, en contraste con el hecho de que la política de paz no alcanzó a convertirse en un propósito estatal ni del conjunto del gobierno, ni de ningún partido político. Situación que explica la precariedad y el fracaso final del proceso. Se comprende así que Betancur luchó contra la corriente de las concepciones en ciernes, puesto que asumía una nueva visión del conflicto y su tratamiento.

El proceso de transformación de la percepción de las élites frente al conflicto interno se dio, al igual que en el seno de la guerrilla, de forma escalonada. Al comenzar la década de los ochenta, solamente el presidente Belisario Betancur, acompañado por escasos sectores dentro del bipartidismo y por una opinión pública difusa y pobremente articulada, defendía una concepción distinta del conflicto armado y de las posibilidades de una salida negociada al mismo. El grueso de los

⁵⁶Pasado y Presente de la Guerra y la paz, Francisco Leal Buitrago, edictos, página 36.

partidos tradicionales, con el Congreso como su principal centro de expresión, las fuerzas armadas y los gremios económicos, conformaban el bloque opositor a la estrategia de paz dentro de lo que hemos denominado el polo estatal. De esta manera, el proceso de paz durante la administración Betancur no logró convertirse en un propósito estatal, ni en una política de gobierno, ni siquiera logró el apoyo necesario para configurarse como iniciativa de algún partido político. Más bien fue el proyecto solitario del presidente, quien no lograba articular apoyos dentro de un heterogéneo y fragmentado polo estatal⁵⁷.

El resultado de tal situación fue que si bien la política de paz del presidente Betancur fue original y dejó aportes y experiencias positivas que inciden en la actualidad, en definitiva fracasó. El gobierno, en tales circunstancias, se replegó. No aplicó las reformas comprometidas en los pactos, desestimó y quitó respaldo al diálogo nacional y permitió las frecuentes violaciones a la tregua por parte de la fuerza pública. Para tratar de recuperar cierto consenso, eligió, en medio del proceso, a un ministro de gobierno opuesto a los pactos de tregua, que exigió la desmovilización y el desarme inmediato de las guerrillas sin atenerse a los términos acordados y permitió que se produjera la ruptura de los pactos con el M-19 y el EPL tras los atentados mortales cometidos contra sus voceros. Si la tregua con las FARC-EP se mantuvo, el gobierno no ofreció las garantías requeridas a la UP. Sobrevino entonces el desborde de la violencia, surgió el paramilitarismo y se sostuvo la confrontación armada. Paralelamente, la construcción de obras por el PNR y los programas con los amnistiados tuvieron restricciones presupuestales y su impacto decayó, lo cual produjo reclamaciones de la población implicada, la cual fue afectada por graves violaciones a los derechos humanos que ocasionaron el asilo y el refugio de parte de sus integrantes.

El fracaso de esta política, materializado en los hechos del Palacio de Justicia y el exterminio de la UP, no opaca sin embargo sus avances que, de alguna manera, han alimentado las experiencias posteriores: causas objetivas que explican la existencia de la insurgencia, el reconocimiento político de las guerrillas, la necesidad de las transformaciones económicas, sociales y políticas para resolver el conflicto armado⁵⁸.

⁵⁷ Pizarro, L., Eduardo, *Insurgencia sin Revolución, la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, TM Editores, IEPRI, UN, Bogotá, enero de 1996, página 242.

⁵⁸ Colombia: Dos décadas entre la Guerra y la Paz, Jaime Zuluaga Nieto, en Documentos No. 20, INDEPAZ, Suplemento ACCORD, Colombia entre la Guerra y la Paz, Alternativas a la Guerra, Bogotá, 2004, páginas 24-25.

Álvaro Vásquez⁵⁹ explica que el punto de partida del proceso fue la decisión del gobierno de reconocer la posibilidad de la solución política negociada y la positiva respuesta de buena parte de las guerrillas, a la vez que la amnistía fuera posible en el inicio de las negociaciones y no al final, como algunos pretendían. Argumenta que haber pactado términos para “el cese al fuego, la tregua y la paz” rompió con el discurso oficial anterior sobre la derrota de la insurgencia, a pesar de que sus resultados solo significaron una tregua temporal. En el contexto del progresivo deterioro del proceso, de violaciones a la tregua y a los derechos humanos, sostiene que pesó en el curso de los hechos el cambio de política adoptado por el presidente Betancur y de los compromisos con la paz. Estima que obraron negativamente el mantenimiento del estado de sitio, la aplicación del plan de ajuste exigido por el FMI y el exiguo saldo de la reforma política, limitada a la elección popular de los alcaldes. Además, piensa que el proceso sin su principal soporte, las reformas sociales y políticas comprometidas, no era factible.

En todo caso, la tregua con las FARC-EP hizo posible el surgimiento de la UP, que participó en elecciones y consiguió una importante representación parlamentaria, sin precedentes hasta el momento en la izquierda colombiana. Sin embargo, durante este periodo, los militares no lograron ser controlados por el gobierno. Las zonas de presencia guerrillera fueron militarizadas y se produjeron incursiones militares que perturbaron las treguas y estuvieron relacionadas con el surgimiento del grupo MAS en el Magdalena Medio. Se hicieron frecuentes los atentados contra miembros de la UP, líderes sociales y opositores políticos. Paralelamente, a pesar de las declaraciones de las FARC-EP en rechazo a los “ajusticiamientos, extorsiones y secuestros”, estos delitos se siguieron presentando en las zonas de sus frentes tal como lo señalan las denuncias canalizadas por las comisiones veedoras.

El expresidente de la Comisión de Paz, John Agudelo Ríos, hizo una importante contribución al conjunto del proceso. Demostró capacidad negociadora y persistencia en las acciones con apoyo de los Altos Comisionados para la Paz y los integrantes de la Comisión de Paz y de las sucesivas comisiones creadas. Pero, su enfoque denotó un sesgo: centrar los empeños en los acuerdos con las FARC-EP. Por lo mismo, su tono resultó demasiado optimista en materia de balance y desestimó el impacto que ocasionó la ruptura de la tregua con el M-19 y el EPL. Tampoco reconoció el efecto de la negativa del ELN a participar en los diálogos

⁵⁹Prólogo a la presente edición.

y el surgimiento de nuevos grupos guerrilleros, también opuestos al entendimiento. De manera que, si bien con las FARC-EP y temporalmente con el EPL y el M-19, se consiguió el cese al fuego, al final del mandato se reactivaron las hostilidades en numerosas regiones. A la vez, el llamado del gobierno a un acuerdo nacional no tuvo asidero ni eco, y el proceso de paz no consiguió el respaldo de la mayoría de los partidos políticos, ni del Congreso, los gremios, ni la Iglesia⁶⁰.

Pero lo más difícil, según la propia expresión del presidente de la Comisión de Paz, fue que las FFAA “asumieron la paz como un proyecto contra ellas”.

... nuestra gestión no era bien vista por las Fuerzas Armadas, pues pensaban que se estaba construyendo la paz en contra de ellas. Yo estaba haciendo la paz sin la ayuda de las Fuerzas Armadas⁶¹. “Yo entré a Miranda, Cauca, en medio de los disparos, y oyendo a miembros del Ejército diciendo, hay varios hijueputas de la Comisión de Paz⁶². “La verdad es que la paz nos dividió a todos por igual, había amigos y enemigos, incluyendo a los generales. El general Landazábal me amenazó personalmente. Yo estaba haciendo la paz contra las Fuerzas Armadas⁶³.

Los enfrentamientos y los incidentes con los militares no cesaron durante todo el mandato, la problemática de derechos humanos y de derecho humanitario —sobre el cual casi no se hablaba en la época— se acentuó, y se agudizó el nivel de hostilidades con las guerrillas que rompieron la tregua y con las que no participaron en los acuerdos.

El proceso de paz en la administración Betancur estuvo de modo permanente cruzado por un agudo enfrentamiento militar con los grupos alzados en armas, así como por un constante debate sobre los derechos humanos, el papel de las Fuerzas Militares en la reconciliación y las múltiples denuncias del accionar de grupos paramilitares. Es de anotar que en ese período surgieron nuevas agrupaciones armadas opuestas a cualquier negociación con el Gobierno: el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el MIR Patria Libre, el Frente Ricardo Franco y el Comando Quintín Lame⁶⁴.

⁶⁰ La última charla con John Agudelo Ríos, presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 2005, página 16.

⁶¹ Ídem, página 19.

⁶² Ídem, página 23.

⁶³ Ídem, página 26.

⁶⁴ Villamizar, Darío, Un Adiós a la Guerra, memoria de los procesos de paz en Colombia, Planeta, Bogotá, 1997, página 99.

En 1984 fue de carácter abierto la oposición de los militares a la política de paz, a pesar de que frente al secuestro y otras arbitrariedades propias de la insurgencia se consiguió en los acuerdos comprometer su prohibición. La oposición militar llevó a la renuncia del ministro Landazábal, quien expresamente declaró que no podía haber negociaciones y acuerdos con las guerrillas. Sin embargo, la situación no fue superada pues el nuevo ministro, general Matamoros, declaró que con la guerrilla, señalada de delincuencia, no podía haber acuerdo de tregua. Además, se mantuvo la presión militar, que afectó incluso a las delegaciones de las comisiones de paz y verificación.

El integrante de la Comisión de Paz y contacto clave con las FARC-EP, Alberto Rojas Puyo, valora que por tres años las FARC-EP suspendieran las ofensivas militares previstas en su VII Conferencia, promovieran la UP mediante numerosos cuadros destinados a la actividad política y, a pesar de sufrir frecuentes violaciones a la misma tregua, persistieran en tal empeño, incluso prolongando su vigencia hasta el siguiente mandato presidencial. Su conclusión es que, aunque primó la lógica de la guerra, se demostró la posibilidad del cese al fuego y de la solución política negociada. Pero, así mismo, a partir de esta experiencia llega a la conclusión tanto de la inviabilidad de la lucha armada insurreccional como del proyecto de represión militar y restricción de libertades y derechos, como falsas fórmulas para la superación del conflicto.

La tregua con las FARC-EP fue concebida como un período de “prueba o espera” de un año, durante el cual progresivamente se daría la incorporación económica, social y política de sus integrantes a la vida civil. En consecuencia, las FARC-EP declararon que se convertirían en el núcleo de un nuevo partido político. Se revela que para la gestación de la UP fue decisivo Jacobo Arenas, quien llegó a ser nominado precandidato presidencial, y que contó con un activo acompañamiento de Alfonso Cano. La UP fue considerada durante esos años como el “principal fruto del proceso de paz”. Pero simultáneamente, afirma Rojas Puyo, “estuvo al acecho el brazo armado de la extrema derecha”, apoyado en la “doctrina de la seguridad nacional” y el modelo paramilitar, que se conformó a la par del progresivo auge del narcotráfico. Sin embargo, a su juicio, también fue una realidad el denunciado “proselitismo armado” de las FARC-EP y el contraproducente concepto de “combinar las formas de lucha”, que implicó comprometer una dinámica conjugada de fortalecimiento político y militar.

...Se persistía en la línea suicida de la combinación de las formas de lucha, y la UP se entendía como una pieza de la misma. Ante la dirección de las FARC-EP pronostiqué en el PCC y en la UP, un holocausto para la izquierda y para el país si no abrazábamos con claridad y firmeza los métodos de la paz y de la democracia. En el terreno de matar, que ha sido históricamente el escogido por la extrema derecha colombiana, la izquierda lleva las de perder, y claro, el país también⁶⁵.

De otra parte, el gobierno se abstuvo de participar y entregar propuestas sustanciales en las comisiones del diálogo nacional conformadas según el acuerdo con el M-19 y el EPL, el cual, a diferencia del de las FARC-EP, no tenía compromisos para que las guerrillas conformaran partidos políticos en la legalidad ni reintegraran socialmente los combatientes, sino que se debían conseguir consensos sobre las reformas que dieran lugar al tránsito hacia la paz. No obstante el débil e irregular trabajo de las comisiones del diálogo nacional por las vicisitudes del proceso, de allí salieron varias propuestas de reformas; el M-19 estimuló consensos que recogieron aportes de amplios sectores, y el EPL priorizó la propuesta de convocar, por vía plebiscitaria o de referendo, una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que diera lugar a una nueva Constitución Política, con un consiguiente cambio de régimen y la consagración de garantías y derechos.

Muchas opiniones han criticado que en la conducción y metodología del proceso el gobierno delegara la negociación en varias comisiones intermediarias y que en las comisiones veedoras hubiera muy poca participación y compromiso institucional, por lo cual, básicamente, se limitaron a las personas de la sociedad civil. A su vez, las veedurías fueron precarias, con recursos muy limitados y carentes de la posibilidad de realizar un seguimiento efectivo. En contraste, los incidentes militares y las violaciones se producían con mucha frecuencia, principalmente en áreas rurales distantes. Los campamentos guerrilleros en tregua no tenían delimitaciones; no hubo en los acuerdos zonas desmilitarizadas, ni anillos neutrales, ni demarcaciones, ni retenes, ni protocolos de actuación e instancias operativas que comprometieran a las partes, lo que permitió que la fuerza pública incursionara y produjera numerosos choques con las guerrillas en tregua. Con el agregado de que, como lo reconocieron integrantes del gobierno y de la Comisión de Paz, no se trató de actuaciones esporádicas de los militares sino de una forma sistemática de intervención contraria al proceso de paz. Así lo afirma el exministro Bernardo Ramírez:

⁶⁵ Alberto Rojas Puyo, *El Acuerdo de La Uribe: una política que no ha perdido validez*, prólogo a la presente obra.

En aquella época había un núcleo de generales violentos, amigos de la “tierra arrasada”, que hacía todo más difícil y sin ninguna discreción hablaban contra la política de paz. Su influencia se vio en todo el proceso que culminó en el drama del Palacio de Justicia...⁶⁶.

En igual sentido se expresó en esa época el ex Alto Comisionado para la Paz, general retirado Gerardo Ayerbe Cháux:

El alto mando militar creía que el Estado iba a ser burlado o traicionado por los grupos subversivos y abiertamente manifestaba sus reservas sobre la bondad del proceso. Esta situación hizo crisis a principios de 1984, cuando se produjo el retiro del Ministro de Defensa Nacional y de altos Oficiales de las Fuerzas militares. Situación delicada que puso a prueba la disciplina y cohesión de las Fuerzas Armadas y que enajenó al Gobierno de una parte de la opinión pública⁶⁷.

A finales de 1985, tras la demencial toma por el M-19 del Palacio de Justicia en Bogotá y la arbitraria contra-toma del Ejército, se cerró definitivamente cualquier posibilidad para la paz bajo el gobierno Betancur. Además, fueron muy altos los costos políticos y en términos de legitimidad que han tenido que pagar los responsables de estos hechos, que constituyeron graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario: el gobierno Betancur, las Fuerzas Militares y el M-19. La repercusión de este hecho cobra vigencia actual con el descubrimiento de pruebas sobre las desapariciones forzadas y los homicidios cometidos por los militares contra guerrilleros puestos fuera de combate y contra personas civiles ajenas al conflicto que habían sido rescatadas del palacio.

El acuerdo de prórroga de la tregua bilateral con las FARC-EP tuvo que hacerse previa negociación de un cese al fuego en el Magdalena Medio, donde sus frentes, ante los operativos militares ofensivos, habían retornado a las hostilidades y la población campesina sufría las consecuencias de un éxodo masivo de desplazados que se refugió en Barrancabermeja. El tono fue ya muy bajo para el tema de la paz y no consiguió mayores estímulos en las postrimerías del mandato, a pesar de la supuesta adhesión a la tregua de varios contingentes del ELN, hecho que esta guerrilla y la CNG acabaron desvirtuando.

⁶⁶ Belisario Betancur y la quimera del poder, Bernardo Ramírez, antes citado, página 321.

⁶⁷ Balance del Proceso de Paz, intervención del ex alto comisionado de paz Gerardo Ayerbe Cháux, foro Revista Arco, octubre 1 de 1985.

Sobre el balance del proceso y sus lecciones se pronunció en años recientes Socorro Ramírez, integrante de la Comisión de Paz y académica que ha estudiado con detalle las vicisitudes del proceso:

A manera de conclusión y de lecciones que deja este primer intento de buscar una salida negociada, podemos señalar los siguientes. El diálogo y la negociación no pueden ser una sola iniciativa presidencial, sino un propósito nacional y una política estatal que sobrepase los afanes del momento. La obsesión presidencial no es suficiente. No basta con las ansias de paz del gobernante y del país, si los partidos políticos, los diversos poderes públicos, las fuerzas de orden y seguridad, los gremios empresariales y sindicales, y diversos sectores sociales no se comprometen a fondo con un proceso; si éstos no sienten que ganan con la paz, cualquier esfuerzo es frágil. Cualquier falta de legitimidad del Estado y de sus medidas para responder al ataque de los actores armados ilegales, le quita respaldo social y capacidad para movilizar nacional e internacionalmente un apoyo decisivo. La pasividad de la opinión pública y las dificultades de los medios de comunicación para mostrar la complejidad de los procesos de diálogo, hacen más difícil cualquier intento de buscar una salida negociada. El todo o nada de los actores armados y el hecho de que persistan en la justificación de la combinación de los métodos y formas de actuación o financiación, degrada la guerra y no le abre camino a la paz. Aprendamos pues de las ricas lecciones de la historia⁶⁸.

Resulta necesario recuperar la memoria histórica de este proceso de paz, nutrirnos de sus lecciones en la perspectiva de los nuevos retos, valorar sus posibilidades y logros y dilucidar sus limitaciones y problemáticas. Sin duda, a partir de lo sucedido se generaron cambios en los actores del conflicto, las instituciones y el entorno social, de manera que sus repercusiones ayudan a explicar situaciones que se han proyectado desde el pasado reciente hasta el presente.

⁶⁸ El Proceso de Paz de Belisario Betancur, Socorro Ramírez, en: *Tiempos de Paz, Acuerdos en Colombia, 1902 – 1994*, Medófilo Medina y Efraín Sánchez, editores, Alcaldía Mayor de Bogotá, IDCU, abril de 2003, página 283.



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 1986-1990

Se inician acuerdos parciales

Pacto Político con el M-19



Fundación Cultura Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento

Compilador y editor

II. GOBIERNO BARCO: PACTO DE PAZ CON EL M19, NEGOCIACIÓN CON EL EPL, EL PRT Y EL MAQL

Política de paz del gobierno Barco

El gobierno Barco asumió como política de paz el propósito de superar la pobreza y la exclusión social para acabar con las razones objetivas de la violencia y promovió una estrategia sustentada en presupuestos de reconciliación, rehabilitación y normalización. Con el eslogan de “mano tendida y pulso firme” mantuvo la vigencia de la tregua y la interlocución con las FARC-EP, a la vez que estimuló la acción de las fuerzas armadas frente al conjunto de las guerrillas. Pronto, el fenómeno paramilitar adquirió una inusitada dimensión, inició ataques sistemáticos contra la UP y otros sectores tanto de la oposición como de los movimientos sociales con influjo de la izquierda; simultáneamente, se dimensionó el narcotráfico y presionó al Estado con atentados terroristas dirigidos a evitar las extradiciones a Estados Unidos.

El presidente Barco presentó su política de paz con un llamado a la institucionalización como crítica a las comisiones y a las delegaciones para la interlocución y para las negociaciones con la insurgencia del anterior gobierno, lo que llevó a la afirmación de que se apersonaba directamente de la conducción del proceso. Asumió como central el concepto de la reconciliación, para eludir el desgaste político que sufrió la búsqueda de la paz, a lo cual agregó el argumento de que el asunto no era responderle a los alzados en armas sino atender a las demandas sociales que estaban en la base de conflicto, como condición para recuperar la convivencia ciudadana. Estimó positiva la presencia de la UP en el escenario político, anunció la reforma agraria, un plan de reincorporación de excombatientes y la recuperación de la Justicia en rechazo al ejercicio de la justicia

privada⁶⁹. Expresó también que respetaba los Acuerdos de La Uribe con las FARC-EP, lo que implicaba la vigencia de la tregua pactada por el anterior mandatario.

La nueva política frente a la guerra interna y a la paz fue presentada, desde la campaña electoral por la presidencia, bajo el lema de “mano tendida y pulso firme”, el cual expresó una reorientación en el tratamiento político y el reforzamiento de la presión militar. El reto fue conseguir brindar por parte del Estado oportunidades socioeconómicas al campesinado para que se desvaneciera su apoyo a la insurgencia, a la vez que descartó cualquier reconocimiento de la presencia territorial de esta, de forma que las tropas oficiales tuvieran el control efectivo “de la totalidad del territorio”. Esto conllevó el desarrollo de incursiones del Ejército en las zonas de presencia de las guerrillas, tanto de las que estaban al margen de los acuerdos y que se habían agrupado en la CNG como de los 27 frentes de las FARC-EP en tregua.

La Consejería de Paz fue denominada Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación y el Consejero Presidencial para la Paz pasó a llamarse Consejero Presidencial para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación⁷⁰. La reconciliación hacía referencia no solo al entendimiento con las guerrillas sino con las comunidades de las regiones “abandonadas por el Estado y que habían sido afectadas por el conflicto armado”. También se refería a la normalización y restablecimiento del funcionamiento integral de las instituciones del Estado de derecho en tales regiones. La rehabilitación reconocía las condiciones de marginalidad histórica de las comunidades campesinas y se enfocaba en la intención de integrarlas mediante una estrategia de desarrollo rural.

Durante el primer año de gobierno, el PNR fue replanteado y dirigido a 272 municipios que, según los informes oficiales, tenía impacto en cuatro millones y medio de habitantes. Fue la estrategia fundamental orientada a la paz y enfocada a lograr el desarrollo económico y social en zonas marginales y excluidas, como las afectadas por el conflicto armado. El PNR se ocupó de la construcción de carreteras y vías de penetración; instalación de centros de acopio de productos agrícolas; electrificación y

⁶⁹ Discurso de posesión del presidente Virgilio Barco, documentación de la Presidencia de la República, 7 de agosto de 1986.

⁷⁰ La Resolución 3670 del 21 de octubre de 1986 modificó las funciones del Consejero Presidencial para la Paz, otorgándoselas al Consejero Presidencial para los asuntos de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.

apoyo tecnológico a la producción rural; construcción de escuelas rurales y puestos de salud, y apoyo a proyectos de economía campesina. Las regiones consideradas fueron Magdalena Medio, Bajo Cauca, Los Llanos, Guaviare, El Caguán, Urabá y partes de Nariño, Putumayo, Cauca, Huila, Tolima, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Córdoba, Sucre y Bolívar. También asumió de forma complementaria algunas inversiones para infraestructura en servicios de barrios pobres de las ciudades.

El discurso de la Consejería Presidencial planteó que el Estado había permitido marcados privilegios así como la desatención de las necesidades sociales e institucionales en amplias regiones, hechos que implicaban pérdida de legitimidad y de capacidad de resolver los conflictos y permitían la simpatía con el discurso insurgente y el copamiento territorial de las guerrillas. Además, se puso de presente que estas ganaban espacios de adhesión al buscar representar la inconformidad social, encausando a su favor las negativas oficiales e incluso al intermediar ante los logros reivindicativos. De allí se buscó derivar una política gubernamental comprometida con la reasignación del gasto social, la superación de privilegios y la apertura de canales de participación de la población, en particular, de las comunidades pobres⁷¹. Debe reconocerse el esfuerzo institucional conseguido en el sentido planteado, pero también que su nivel de impacto fue relativo y no superó de fondo las problemáticas socioeconómicas, las prácticas políticas y el conflicto existentes. Las ambiciosas metas formales del programa y de la política gubernamental no fueron cumplidas, aunque pretendían superar el desempleo, normalizar la vida ciudadana, mejorar el nivel de vida de todos los colombianos y erradicar la pobreza absoluta.

Persecución contra la UP, deterioro de la tregua con las FARC-EP

Bajo la nueva política del gobierno Barco no avanzó el proceso de paz con las FARC-EP y, por el contrario, pronto entró en crisis y se produjo de manera progresiva la ruptura de la tregua. Tampoco existía una propuesta o una política de interlocución con las demás guerrillas, de forma que en distintas regiones se intensificó el conflicto armado. El presidente Barco negó reiteradamente las peticiones de distintos sectores en el sentido de designar comisiones o equipos de veeduría, con el argumento de que el

⁷¹ Conferencia del Consejero Presidencial Carlos Ossa. XXV Congreso de La SAC, noviembre 27 de 1987.

cumplimiento del cese al fuego era un asunto de absoluta responsabilidad gubernamental, de control de las Fuerzas Armadas y que le competía a las FARC-EP asumir su propia responsabilidad en el contexto del acuerdo establecido con el gobierno.

Dirigentes de la UP, a partir de la dura experiencia de persecución y exterminio sufrida, cuestionaron que fuera posible y sostenible un proceso de paz parcial en medio de la prolongación simultánea del conflicto armado: *“¿Será que se puede hacer una paz parcial? ¿Será que se puede hacer una paz con las FARC-EP y responderle a tiros a los demás grupos? Es necesario señor Ministro y Representantes que se restablezca el diálogo con todas las fuerzas guerrilleras sin exclusiones”*⁷².

Simultáneamente, ante los factores que estaban en crisis en el proceso de paz, distintos sectores sociales y políticos criticaron que la tregua y el acuerdo de paz no tuvieran establecidos términos de tiempo y que la existencia simultánea de las FARC-EP y de la UP en las regiones implicara lo que denominaron “el proselitismo armado”. Presentaron denuncias sobre formas de coacción a la población que no fuera afecta a las causas del movimiento insurgente. Adicionalmente, denunciaron secuestros, extorsión, amenazas y homicidios que supuestamente comprometían a frentes de las FARC-EP, incluso por parte de obispos católicos en regiones como Magdalena Medio y Caquetá, así como gremios y sectores sociales comprometidos con el proceso de paz.

De otra parte, la UP, además de tener que exigir garantías de manera perentoria, puesto que se trataba de su posibilidad de supervivencia en condiciones extremas, demandó el cumplimiento del conjunto de los compromisos contenidos en los Acuerdos de La Uribe, e insistió en las reformas que permitieran un avance sustancial del proceso de paz:

... que el Gobierno convoque a sesiones extras el Congreso de la República, con una agenda definida de estudio de los proyectos de Reforma Agraria, Urbana, Laboral y de las reformas constitucionales como las que consagran la derogatoria del Artículo 28 y del parágrafo del Artículo 120 de la Constitución, la reglamentación del Artículo 121, el establecimiento del plebiscito nacional, la eliminación de la paridad en la Administración de Justicia, la rama electoral, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y los institutos descentralizados⁷³.

⁷² Debate sobre el proceso de paz en la Cámara de Representantes, intervención del representante por la UP Luciano Marín (Iván Márquez), octubre 7 de 1986.

⁷³ Carta de la Coordinadora Nacional de la Unión Patriótica al Ministro de Gobierno, Fernando Cepeda Ulloa, febrero 23 de 1987.

En los ámbitos regionales se conjugaban el negativo impacto del conflicto armado sobre la población y la propia dinámica de los movimientos sociales, interferidos de forma determinante por tal circunstancia. El gobierno señaló a las FARC-EP de promover marchas campesinas allí donde ocurrían operativos militares, pero tales movilizaciones, por lo regular, conjugaban las demandas reivindicativas de los campesinos con denuncias sobre atropellos cometidos principalmente por los militares y los paramilitares y, en ciertos casos, constituyeron éxodos de desplazados producto de los hostigamientos sufridos. Aunque con menor impacto en cuanto a regiones y pobladores afectados, también se presentaron denuncias locales y algunos éxodos ocasionados por la actuación de las guerrillas, como los registrados por los medios de prensa en el Magdalena Medio. A Puerto Boyacá arribaron pobladores en manifestaciones colectivas que señalaban la responsabilidad de la guerrilla, en particular de las FARC-EP, respecto de frecuentes atropellos.

La misma Consejería Presidencial para la Reconciliación fue encargada de establecer acuerdos con los marchantes para conseguir su retorno. Ello puso de presente la urgencia de tratar el tema agrario, la seguridad de la población y la discusión sobre la petición de la desmilitarización de zonas rurales, teatro de operaciones de las tropas oficiales, tanto por las negativas consecuencias sobre los pobladores como por la dinámica de reactivación de tensiones y enfrentamientos con las FARC-EP. El gobierno alegó en favor de la actuación militar, dada la presencia de distintas guerrillas en numerosas regiones. Sin embargo, el consejero Carlos Ossa explicó que, una vez cumplida la positiva misión de mediación y búsqueda de acuerdos, retornaban tanto los campesinos como las autoridades, pero invariablemente sucedían nuevos atentados fatales contra los primeros, que deslegitimaban y cuestionaban la labor oficial.

La labor de la consejería, una vez firmados los acuerdos con las comunidades, caía casi siempre en un vacío que rayaba con lo macabro. Apenas regresaban a Bogotá el Consejero o sus delegados, con una frecuencia que espantaba por su regularidad, comenzaban a ser asesinados los dirigentes de las marchas o de los paros. Así sucedió en los santanderes, en el Guaviare, en el Meta y en otras regiones del país. Como ha sido característico en todos estos años, había dos discursos: uno el del Gobierno, que todo el mundo conocía, y otro subterráneo, el de la derecha o los paramilitares, que disparaban desde la oscuridad para derrumbar los esfuerzos de reconciliación del Gobierno⁷⁴.

⁷⁴ Carlos Ossa Escobar, prólogo a la presente edición.

En contraste con los altos costos para la población y con la crisis humanitaria desatada, principalmente por efectos del conflicto armado, la política del gobierno no reconoció la grave problemática de derechos humanos y derecho humanitario ni actuó en relación con ello frente a la fuerza pública y los organismos de seguridad. Tampoco asumió un tratamiento efectivo frente a los grupos paramilitares que, si bien se originaban en las bases militares, progresivamente se fortalecían y vinculaban al fenómeno del narcotráfico. De manera paradójica, por decir lo menos, los discursos del presidente, los ministros y los altos funcionarios acudieron a la retórica del debido respeto de los derechos humanos y argumentaron que las Fuerzas Armadas, por su naturaleza, no los podían violar, puesto que su finalidad era precisamente la de “salvaguardia de las comunidades”.

Ante el dramático deterioro de la tregua no había avance posible en los términos del Acuerdo de La Uribe, dadas las mutuas exigencias incumplidas bajo el alegato de la inexistencia de condiciones, a partir de políticas y prioridades asumidas de manera distinta. Las FARC-EP argumentaron que se resistían a considerar la desmovilización ante los ataques sistemáticos contra los integrantes de la UP, que comprometían en muchos casos a militares asociados con paramilitares, y exigieron al gobierno avanzar en las reformas que permitieran sentar las premisas de la paz democrática. A su vez, el gobierno presionó unilateralmente el compromiso de desarme, desmovilización e incorporación política y social de los integrantes de las FARC-EP como condición para avanzar en otros aspectos del acuerdo, pero de tal manera que las reformas respondieran a la actuación autónoma de las instituciones comprometidas y a la propia iniciativa de los partidos.

Además, en cuanto a la incapacidad gubernamental de asumir responsabilidades que llevaran a tomar medidas coherentes con el cese de la violencia y la corrección del rumbo del proceso, resultó revelador el testimonio del consejero presidencial, Carlos Ossa, sobre lo ocurrido en el seno del alto gobierno cuando fue asesinado el que fuera candidato a la presidencia de la república por la UP, exmagistrado Jaime Pardo Leal. Dada la situación, se reunió en secreto el gobierno con las comandancias de la fuerza pública y los organismos de seguridad con el objeto de evaluar lo sucedido, pero aunque las investigaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) daban cuenta de la presencia en el país de numerosos núcleos paramilitares y que públicamente el gobierno había reconocido esta situación, en dicha reunión predominó la tesis de que el grave atentado lo explicaría el supuesto interés de las FARC-EP en que los crímenes contra la UP desestabilizaran el proceso de paz y justificaran la retoma de la lucha armada. El posterior consejero presidencial, Rafael

Pardo, reconoce que durante su actuación fue creciente la dificultad de entendimiento con las FARC-EP, dada la escalada de la llamada guerra sucia contra la UP, y que el Estado se reveló impotente para impedirlo: *“La guerra sucia contra miembros de la UP era continua, el Estado parecía impotente para contenerla y los grupos paramilitares aumentaban en número, capacidad y cobertura territorial”*⁷⁵.

Para las FARC-EP, con el acuerdo de La Uribe, en lo fundamental, cesó la guerra y se dio curso al proceso de paz. Al igual que el Partido Comunista de Colombia (PCC) y la UP, estimó que las expresiones del militarismo fueron el agente opositor a dicho proceso, no concebidas solo como expresión de los militares sino ligado a fuertes intereses de poder. Insistieron en que el gobierno creara una comisión de paz y de verificación y discutieron el concepto oficial de institucionalizar el proceso por considerar que les negaba la participación. Para ellos, la tregua implicaba bilateralidad en los compromisos de las partes, mientras que el gobierno daba prelación al concepto de cese al fuego entendido solo a partir del compromiso de la guerrilla frente al Estado. Por consiguiente, más allá de los frecuentes incidentes militares, existían visiones y propuestas de trato distintos que impedían un tratamiento concertado.

Llama la atención que en el tema de la política de rehabilitación y el desarrollo regional solo habían expectativas y exigencias de un real cumplimiento por parte del Gobierno. Como lo afirmaron voces del gobierno, sectores campesinos influenciados por las FARC-EP que participaron de manera positiva en los Consejos de Rehabilitación. Además, resulta interesante observar que las FARC-EP propusieron una opción de rehabilitación en función del campesinado víctimas de la guerra y de la violencia desatada desde los años 50 del siglo veinte, que tenía que ver directamente con la base social que le dio origen:

Rehabilitar personas, familias, regiones que lo perdieron todo por efectos de la violencia. ¿Qué personas, qué familias, qué regiones? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Con qué? Rehabilitar personas, familias regiones, es para que unas y otras se pongan en condiciones de reincorporarse en un medio ambiente nuevo al proceso productivo de la sociedad. Hay regiones en Colombia que como consecuencia de la violencia, dejaron de participar en el proceso productivo: Marquetalia, en el Tolima, Riochiquito en el Cauca; El Pato y Guayabero en el Huila; el Oriente del Tolima, la Provincia de Sumapaz; partes considerables de las cordilleras Occidental, Central y Oriental, el Magdalena Medio y

⁷⁵Rafael Pardo Rueda, prólogo a la presente edición.

el Alto Magdalena; Caquetá, y muchas otras regiones del país. Para no citarlas a todas, en Marquetalia, El Pato, Guayabero y una gran parte del oriente del Tolima, los antiguos propietarios bajo el imperio de la violencia fueron asesinados o abandonaron sus fincas y parcelas. Allí, ahora hay nuevos propietarios. Los antiguos propietarios se ubicaron en otras regiones y muchos se dedican ahora al cultivo de la coca. Hay que rehabilitar a esos antiguos propietarios, y si ya están muertos, a sus herederos o a sus familiares⁷⁶.

Al respecto, propusieron crear nuevos asentamientos para los desplazados, entendidos como “campesinos exiliados por la violencia”, que contarán con infraestructura de vías de penetración, créditos favorables, comercialización y redes de atención en servicios y acceso a programas institucionales en aspectos como salud, educación, vivienda y recreación. En esta propuesta expresaron que buena parte del campesinado desplazado por la violencia se había ligado al cultivo de la coca en regiones marginales. Por razones de supervivencia, se habló de hacer listas de la población que requería rehabilitación, considerar las regiones y sus particularidades, mirar variaciones de contexto y tener en cuenta la necesidad de recurrir a formas de financiación tanto pública como privada.

Este asunto lo ligaron de nuevo a la exigencia de que las reformas fueran aprobadas en el parlamento pero “teniendo en cuenta nuestras opiniones”, por lo cual destacaron la necesidad de emprender las reformas agraria y urbana, que concebían mediante la confiscación de tierras improductivas o de engorde, la solución del problema de la carencia de tierras, la dinamización de las posibilidades productivas del campesinado y las condiciones de vivienda de los pobladores urbanos así como el equipamiento en servicios y en materia social de la población marginada.

⁷⁶ Memorando del Estado Mayor de las FARC-EP al Presidente Virgilio Barco, octubre de 1986.

La Cumbre por la Paz realizada en Usaquéen

El secuestro de Álvaro Gómez Hurtado, el más representativo dirigente conservador y de la oposición en su momento, más allá del justo rechazo por constituir una violación al derecho humanitario generó, en medio de la búsqueda de su liberación, una dinámica de discusión política sobre la paz. Así lo pretendió el mismo M-19, autor del secuestro. Como resultado de contactos con partidos políticos y sectores gremiales y sociales se produjo una reunión en Panamá⁷⁷ y, tras la liberación del personaje, tuvo lugar la denominada Cumbre Nacional por la Paz en Usaquéen, Bogotá⁷⁸.

Con la captura de Gómez Hurtado se abrieron las puertas del diálogo, pero queremos una interlocución no sólo de gobierno-guerrilla sino múltiple; (sin embargo) se ignora la situación de los desaparecidos que según informes de derechos humanos puede ascender a tres mil, muchos torturados y eventualmente muertos⁷⁹.

Así, en respuesta a la solicitud del M-19 los partidos Liberal, Social Conservador y UP se comprometieron a avanzar en conversaciones *“referidas a la paz, el orden público y la democracia plena”* y a *“elaborar propuestas encaminadas a una verdadera reconciliación nacional”*⁸⁰. Paralelamente, la Iglesia católica y distintos sectores condenaron el secuestro y los métodos violatorios de los derechos humanos utilizados en medio del conflicto armado. La reunión de Ciudad de Panamá se efectuó en la sede de la Nunciatura Apostólica con asistencia de un grupo representativo de delegados de partidos, gremios y organizaciones y delegados de las guerrillas. Los participantes suscribieron un acta que promovía una Cumbre por la Paz en territorio colombiano, con un temario preparado por una comisión en la que participaron voceros de los partidos, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), los gremios y la Iglesia católica.

⁷⁷ Realizada el 14 de junio de 1988.

⁷⁸ Realizada el 29 de julio de 1988 en la sede del CELAM, Usaquéen, Bogotá.

⁷⁹ Entrevista a Otty Patiño, dirigente del M-19, por el periodista Germán Castro Caicedo, 22 de junio de 1988.

⁸⁰ Declaración de los partidos políticos Liberal, Social Conservador y Unión Patriótica, junio 30 de 1988.

El M-19 anunció allí que procedería a liberar al dirigente conservador retenido⁸¹. Asistieron también varios testigos internacionales invitados⁸².

El gobierno se abstuvo de asistir a la reunión de Panamá por haber surgido de un hecho de presión armada, pero avaló la motivación humanitaria de sus participantes y el intento de buscar, con la cumbre acordada, un escenario de diálogo enfocado a la paz. En defensa de su postura, el consejero Rafael Pardo expresó que el gobierno, a través de los Consejos de Rehabilitación y en el tratamiento a las importantes marchas campesinas registradas desde los dos años anteriores, practicaba el diálogo con las comunidades así como lo hacía con los partidos políticos básicamente en las corporaciones públicas, pero advirtió que el Estado y el gobierno no podían “aceptar las armas como argumento de interlocución”. Argumentó que no era solo una consideración jurídica sino que el gobierno respondía con su programa, que era un mandato ciudadano, y no aceptaba la pretensión de representación popular de la insurgencia. Las reformas democráticas no partían del diálogo con las guerrillas sino que con ellas correspondía ante todo abordar los temas de su desmovilización y las garantías para su reincorporación.

“Nos parece necesario que el Gobierno reitere su postura básica: Las soluciones políticas o las alternativas a la crisis nacional las discute el Gobierno con los voceros legítimos del país y sus fuerzas sociales: los partidos, la Iglesia, los sindicatos, etcétera. A su turno, la existencia de la guerrilla, la desmovilización y las garantías de toda índole que puedan plantearse, son los asuntos del diálogo del Gobierno con los voceros de los grupos alzados en armas. No puede pretenderse que el Gobierno negocie soluciones a la crisis nacional con la guerrilla porque

⁸¹ Acta de Panamá, suscrita en la ciudad de Panamá, Panamá, en julio 14 de 1988; entre otros asistentes, por los dirigentes del M-19 Antonio Navarro, Everth Bustamante y Rosemberg Pabón; por las FARC, Rodolfo González; por el conservatismo, el senador Álvaro Leyva y el dirigente Rodrigo Marín; por el liberalismo, el senador Ernesto Samper; por la UP, su presidente, Bernardo Jaramillo, y el parlamentario Hernán Motta; por el Partido Comunista, José Antequera y Edgar Salas; por los gremios, Jorge Méndez, de Fedemetal, Sabas Pretelt, de Fenalco, y Eliseo Restrepo, de la SAC; por la CUT, Jorge Carrillo e Isaías Trisancho. Igualmente: Juan Gabriel Uribe del periódico El Siglo; Alfredo Vásquez Carrizosa del Comité Permanente para los Derechos Humanos y Darío Castrillón, presidente del CELAM y obispo de Pereira.

⁸² En calidad de testigos internacionales estuvieron Nils Castro de la COPPAL, el asesor del presidente de Panamá, coronel Guillermo Wong; Carlos Ozores del PRD de Panamá y monseñor José Sebastián Laboa, Nuncio Apostólico en Panamá.

eso sería no sólo impropio e irresponsable, sino además sería borrar de un tajo todo el ordenamiento institucional colombiano”⁸³.

En el mismo pronunciamiento, el consejero presidencial aclaró que la política de paz podía tener variaciones de acuerdo con las situaciones políticas pero no sobre la base de presiones armadas, con lo cual aludió a la autorización presidencial para llevar a cabo los diálogos regionales como una forma de canalizar y resolver tensiones e iniciativas surgidas en distintos lugares. Por tal razón, explicó que el gobierno no descalificaba la cumbre acordada en Panamá.

La Cumbre de Usaquén se realizó el 29 de julio de 1988. Días antes, el ELN y el EPL, tras la reunión de sus dos comandantes, hicieron un pronunciamiento conjunto que estimó que su convocatoria carecía de claridad, no asistía el gobierno y no existían garantías para la asistencia de las guerrillas, por lo cual manifestaron que optaban por marginarse. Estimaron que se cerraban los espacios para la solución política propuesta por la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB) y que lo que correspondía, con respaldo en el movimiento político y social, era conseguir un “gobierno democrático revolucionario”⁸⁴. El M-19 expresó interés en que el gobierno y las guerrillas estuvieran presentes, por lo cual criticó al primero de “impotente, incompetente y excluyente”, con referencia al manejo de la crisis y a la limitación impuesta para la participación en la cumbre. Discutieron que tenían disposición de incorporarse a la vida civil, pero a una vida civil reformada y no a la existente. Concluyeron que, aún con tal limitación, las conclusiones de la reunión podrían expresar un mandato de la sociedad civil. Insistieron en la necesidad de la participación de los militares en los diálogos de paz⁸⁵. Propusieron, finalmente, convenir un cese al fuego por 60 días y convocar una amplia cumbre que iniciara el diálogo con participación de la CNGSB, el gobierno, entes estatales, representantes de la sociedad civil y acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Grupo de Contadora y el Vaticano⁸⁶.

El gobierno, a través del ministro de gobierno, César Gaviria, se reunió previamente con el coordinador de la cumbre, monseñor Darío Castrillón, y le expresó que no participaba porque no podía auspiciar diálogos,

⁸³ Declaración del Consejero Presidencial Rafael Pardo. Reunión con la guerrilla a raíz de la liberación de Álvaro Gómez, julio 25 de 1988.

⁸⁴ Carta Abierta, Manuel Pérez, comandante de la UC-ELN, y Francisco Caraballo, comandante del EPL, sobre la reunión cumbre, julio 26 de 1988.

⁸⁵ Declaración del M-19: a la patria toda. Reunión cumbre, Usaquén, julio 29 de 1988.

⁸⁶ Propuestas del M-19 para la Cumbre de Usaquén, julio de 1988.

concesiones o resultados políticos conseguidos a través de un acto de fuerza y de terrorismo que siempre había repudiado. Por tanto, expresó que el Estado no podía aceptar la intimidación armada pero que estudiaría las conclusiones y propuestas que se adoptaran. Afirmó, así mismo, que el diálogo por la paz debía tener objetivos y términos claros y no permitir la convivencia con la guerrilla sino conseguir su disolución, e insistió en que las guerrillas, antes de participar en los diálogos, debían dar muestras de querer abandonar la violencia, pero también avanzó al ofrecer un proyecto de ley de indulto para delitos políticos, el cual se tramitaría en consenso con los partidos políticos, *“si se dan las condiciones para el entendimiento y la reintegración de los insurgentes”*⁸⁷.

De la Cumbre por la Paz de Usaquén con participación de partidos políticos, gremios, centrales obreras y otras organizaciones civiles surgió, como iniciativa de trabajo para la paz, la Comisión de Convivencia Democrática. La Iglesia católica manifestó en la cumbre que la situación política venía en deterioro como producto de la violencia, destacó el deseo de concordia de la población y, sobre el diálogo, expresó que era viable si había disposición de terminar el conflicto y atender las problemáticas sociales que lo explicaban. Reiteró su disposición de prestar sus oficios al respecto y continuó en la coordinación de la Comisión de Convivencia Democrática. Gilberto Viera, en representación del Partido Comunista, denunció el plan de exterminio contra la UP y otros sectores de izquierda, responsabilizó al Estado, a “la clase dominante” y al gobierno, y señaló que en el debate parlamentario del año anterior el ministro de gobierno había reconocido la existencia de 140 grupos paramilitares, pero que el gobierno no procedía a su disolución. Apoyó la propuesta de solicitar a las partes un cese al fuego de 90 días, instalar el diálogo con la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB) y crear un mecanismo de participación para las organizaciones de la sociedad civil, de forma que el proceso avanzara con las reformas y el recurso a un plebiscito que convocara una constituyente popular⁸⁸.

⁸⁷ Comunicado del ministro de gobierno César Gaviria: el gobierno está abierto al diálogo, Cumbre de Usaquén, julio 29 de 1988.

⁸⁸ Intervención de Gilberto Viera, Secretario general del Partido Comunista de Colombia. Cumbre de Usaquén, julio 29 de 1988.

Iniciativa para la Paz, gobierno Barco

El presidente Barco, luego de debates y propuestas de distintos sectores para que reformulara la política de paz, facilitara la interlocución con las guerrillas y aceptara el tratamiento de una serie de temas asociados a la resolución del conflicto armado y sus causas, emitió el documento titulado Iniciativa para la Paz. Propuso el desarrollo del proceso de paz con un esquema de cuatro fases posibles: distensión, localización de los rebeldes en un área desmilitarizada, diálogos en el contexto nacional y en las regiones, y acuerdos para un pacto político que considerara la reforma constitucional por vía institucional e hiciera posible la desmovilización e incorporación de los insurgentes⁸⁹. Su presupuesto era sujetar la posibilidad del entendimiento a un cese unilateral de hostilidades por parte de las guerrillas y que el diálogo incluyera el logro de un pacto de paz que implicara la desmovilización guerrillera.

En alocución televisada, el presidente Barco señaló cuatro prerrequisitos para aplicar la Iniciativa de Paz con las guerrillas: 1. Entendimiento para iniciar negociaciones. 2. Indulto con la condición de la entrega de las armas. 3. Reconciliación que dependería de su paso por las “fases de transición” contempladas en la iniciativa. 4. No tolerancia a los hechos de violencia de las guerrillas, los paramilitares y las Fuerzas Armadas y que se respetaran los derechos humanos⁹⁰.

El documento de la Iniciativa para la Paz contempló como objetivo primordial la incorporación ciudadana de los alzados y, como marco, el impulso de una reforma constitucional así como la suspensión de los actos hostiles y violatorios de los derechos humanos para poder iniciar los diálogos directos que consiguieran la desmovilización y el desarme, atendiendo a las características de cada guerrilla. Los voceros de la guerrilla en la negociación no podrían tener situaciones pendientes con la justicia, las iniciativas de reforma serían llevadas al Congreso, los diálogos regionales se harían de manera complementaria y se atenderían sus recomendaciones; se mantendría la represión contra quienes persistieran en el alzamiento y se cubrirían consecutivamente las fases de distensión, transición e incorporación definitiva, con las particularidades indicadas⁹¹. El consejero

⁸⁹ Iniciativa para la Paz. Presidencia de la República. 1 de septiembre de 1988.

⁹⁰ Alocución televisada del Presidente Virgilio Barco. Presentación de la Iniciativa para la Paz. Septiembre 1 De 1988.

⁹¹ Iniciativa para la Paz, Presidente Virgilio Barco, Presidencia de la República, septiembre 1 de 1988.

presidencial Rafael Pardo explicó⁹² que la Iniciativa para la Paz era un consecuente desarrollo de la política de reconciliación, normalización y rehabilitación, que perseguía una paz integral y que desde febrero de 1988, con la propuesta que hizo el presidente de convocar un plebiscito, el Acuerdo de la Casa de Nariño y la conformación de la Comisión Preparatoria de Reajuste Institucional, se había empezado a trabajar en la perspectiva de la reforma constitucional necesaria, a partir del consenso ya logrado con los partidos políticos⁹³.

Con la Iniciativa para la Paz esperábamos, en primer lugar, pasar a la ofensiva o, valga la redundancia, tomar la iniciativa, pues en el tema de la paz el Gobierno había venido perdiendo terreno día por día. El liderazgo estaba en ese momento más en la oposición que en el ejecutivo. El Partido Conservador, la UP, incluso parlamentarios liberales y, desde la orilla de los rebeldes, el M-19, venían ganándonos espacio y dejando al Gobierno casi como enemigo de la paz y sin discurso alguno al respecto⁹⁴.

El gobierno desestimaba la Coordinadora Guerrillera y los frecuentes pronunciamientos de las principales guerrillas, en los cuales se evidenciaba tanto un esfuerzo de coordinación entre los insurgentes como la diversidad de posturas, que implicaban dificultades para emprender un diálogo conjunto. A juicio de la Consejería Presidencial, cada una tenía su propia concepción, definiciones y mecanismos particulares si se trataba de buscar contacto con el gobierno.

Nuestra mayor apuesta era una actitud positiva que permitiera acercamientos con el M-19 y un nuevo terreno de discusión con las FARC-EP. Sobre el ELN y el EPL no teníamos, a decir verdad, ninguna expectativa⁹⁵.

La iniciativa fue señalada de inconulta por sus críticos y de no incluir aspectos considerados en otras propuestas de paz existentes. El EPL y el ELN afirmaron que se trataba de un plan de rendición y, por consiguiente,

⁹² Fundamentos de la iniciativa para la paz, documento presentado por el consejero presidencial Rafael Pardo, septiembre 6 de 1988.

⁹³ El consejero Rafael Pardo hizo alusión al “Diálogo Nacional para el Restablecimiento de la Paz y la Consolidación de la Democracia”, realizado con participación de los partidos Liberal, Social Conservador, Nuevo Liberalismo y Unión Patriótica, en el que hubo consenso en la modernización de la justicia, la implementación de las reformas urbana y agraria, la modernización del régimen político, la elección popular de gobernadores, intendentes y comisarios, la revisión del régimen de estado de sitio y el fortalecimiento de los derechos civiles y las garantías sociales.

⁹⁴ Rafael Pardo Rueda, prólogo a la presente edición.

⁹⁵ Ídem, página 38.

lo rechazaron en un nuevo pronunciamiento conjunto⁹⁶. Pero el presidente advirtió que cualquier diálogo con las guerrillas tenía como base la Iniciativa para la Paz y el propósito de conseguir su desmovilización y el desarme, sin que ello fuera prerrequisito para el diálogo. Señaló que las guerrillas la interpretaban de forma falsa y que la condición era mínima en términos de que cesaran los ataques e hicieran gestos de paz. Afirmó que, aunque del Acuerdo de La Uribe “no queda más que su espíritu”, este contemplaba la reincorporación de los alzados.

En el ambiente político, la presentación de la Iniciativa de Paz gubernamental coincidió con el avance de las acciones guerrilleras, en particular el fuerte ataque a una base militar y un cuartel policial por parte del EPL y las FARC-EP en Saiza, Córdoba, y también con la realización de la Cumbre de Usaquén, que dio lugar a la conformación de la Comisión de Convivencia Democrática, escenario útil para canalizar una serie de críticas al gobierno ante el cierre de canales de diálogo y participación de los partidos políticos y las organizaciones sociales. En tal sentido, distintas voces coincidieron en interpretar la nueva iniciativa de paz como una reformulación de algunos de los términos de la política de paz que no había conseguido resultados, de manera que, en algún grado, buscaba responder a tales críticas, a la vez que abría una posibilidad de entendimiento con las guerrillas, con base en una propuesta con términos de corto plazo, dirigida a conseguir su desmovilización.

El gobierno, presionado por la Comisión de Convivencia y el clamor nacional, se ha visto obligado a anunciar la presentación de un plan de paz, en un reconocimiento tácito de la infuncionalidad de su política. Solo que los hechos vienen reflejando que ese plan no significa un cambio sustancial con relación al esquema vigente, sino el mismo esquema retocado con la fijación de un itinerario...⁹⁷.

El Partido Social Conservador puso de presente en un pronunciamiento que, en sus dos años de gobierno, el presidente Barco había desechado el entendimiento con los partidos de oposición frente a los grandes temas nacionales como la paz, no obstante los ofrecimientos y propuestas reiteradas de estos, lo cual redundaba en una política oficial no partidaria de los consensos, la cual resquebrajaba la unidad nacional. En consecuencia, criticó que a pesar de existir la posibilidad de la consulta con los partidos y el tratamiento del tema en la Comisión de Convivencia Democrática con

⁹⁶ Declaración del EPL y la UC-ELN: el nuevo plan de paz es otro proyecto de rendición. Septiembre 6 de 1988.

⁹⁷ José Antequera, dirigente del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, editorial del semanario Voz, septiembre de 1988.

diversos sectores, a la cual las guerrillas habían hecho llegar propuestas orientadas al entendimiento, resultaba unilateral y excluyente el que el Gobierno nacional lanzara una reformulación de su política sin atender a tales posibilidades, cuando se trataba, según lo expresado, de que la paz no podía ser un asunto partidista ni excluyente sino una necesidad nacional⁹⁸.

El Partido Comunista se pronunció también, diciendo que un plan de paz no podía hacerse al margen de la superación de la guerra sucia y de las garantías políticas, sobre todo teniendo en cuenta la grave situación afrontada por el partido formado para la reincorporación política de las FARC-EP⁹⁹. En igual sentido se pronunció la UP, que indicó que tal plan sería coherente si se acompañara de medidas inmediatas tendientes a superar la impunidad, disolver los grupos paramilitares, incorporar el derecho de gentes e iniciar las conversaciones con la CNGSB, de forma que se reconociera un importante lugar a la Comisión de Convivencia Democrática como espacio de asesoría y consulta, con participación de las organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁰.

No obstante tales críticas, la Conferencia Episcopal, en su papel de iniciadora en la Comisión de Convivencia Democrática, estimaron que comenzaba un proceso de paz y que el plan de paz indicaba buena voluntad del gobierno, de forma que correspondía avanzar con el concurso de todos los sectores¹⁰¹.

Por su parte, las FARC-EP señalaron que era irreal la iniciativa oficial y que carecía de compromisos en cuanto a la superación de las causas del conflicto por limitarse a la exigencia del desarme de las guerrillas. Propuso al gobierno rediseñar el plan con base en un gran consenso nacional, atendiendo la importante polémica desatada, reconociendo esfuerzos y algunas propuestas del gobierno e invitando a que se diera para tal efecto un cese de hostilidades convenido con el conjunto de la CNGSB¹⁰². De manera consecutiva, la CNGSB hizo un pronunciamiento en el cual,

⁹⁸ Declaración del Partido Social Conservador sobre la paz: la iniciativa no puede ser unilateral ni la paz parcelada, septiembre 7 de 1988.

⁹⁹ El plan para la paz requiere el fin de la guerra sucia. Gilberto Vieira, Secretario General del Partido Comunista. Septiembre 8 de 1988.

¹⁰⁰ Propuesta de la Unión Patriótica sobre el plan de paz del gobierno: replantear una política de garantías y derechos, septiembre 15 de 1988.

¹⁰¹ Declaración, Comité Permanente de la Conferencia Episcopal, septiembre 16 de 1988.

¹⁰² Respuesta de las FARC-EP al plan de paz: por un plan realista que propicie un gran acuerdo nacional, septiembre 22 de 1988.

además de resumir un consenso crítico frente al plan, demandó libertades, derechos, humanización de la guerra y trabajo para construir un consenso popular y democrático que ofrecieran una salida a la crisis nacional y evitara la generalización de la guerra¹⁰³.

Negociación y pacto político con el M-19

A pesar de sus expresiones en favor de un entendimiento conjunto de la Coordinadora Guerrillera con el Gobierno, el M-19 tomó la iniciativa y comenzó las conversaciones de manera autónoma. El 10 de enero de 1989 se produjo una primera declaración conjunta entre el Gobierno nacional y esta guerrilla, que oficializó el inicio de negociaciones de paz y convocó a los partidos políticos con representación parlamentaria así como a las demás guerrillas que hubieran cesado de manera unilateral hostilidades, a participar en un diálogo sustentado *“en un itinerario hacia la democracia plena y un camino cierto hacia la desmovilización guerrillera con las garantías necesarias”*¹⁰⁴.

Me parece que solamente dentro de una ausencia de sensatez y de honradez política podría explicarse la ausencia de ellos (los otros cinco grupos que convergen en la CNGSB) porque tienen mucho que decir, mucho que hacer. Requerimos una Coordinadora con protagonismo político, no una coordinadora aislada y marginada de los procesos vitales que se abren para la nación¹⁰⁵.

El presidente Barco declaró que el M-19 cumplía una tregua unilateral mientras que otras guerrillas habían declarado el cese al fuego pero se continuaban armando para realizar nuevos ataques. Esta declaración fue una alusión a las FARC-EP, guerrilla señalada por el gobierno como responsable del contrabando de un cargamento de mil fusiles y material de guerra desde Portugal, incautado en Jamaica¹⁰⁶. El consejero Pardo justificó la presencia de los partidos con representación en el Congreso en razón del proyecto de reforma constitucional previsto, puesto que el gobierno era reticente a aceptar la participación de delegados civiles en las conversaciones de paz.

¹⁰³ Comunicado, Comisión Ejecutiva de la CNGSB, octubre 3 de 1988.

¹⁰⁴ Primera Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, enero 10 de 1989.

¹⁰⁵ Entrevista a Carlos Pizarro: que cese la confrontación y surja un nuevo proceso político, periodista María Isabel García, IPS, enero 11 de 1989.

¹⁰⁶ Intervención televisada del Presidente Virgilio Barco: un paso significativo hacia la reconciliación, enero 12 de 1989.

Una Segunda Declaración Conjunta propuso a los partidos Liberal, Conservador y a la UP conformar una mesa de trabajo con participación de voceros gubernamentales y del M-19, para tratar los temas de mecanismos de distensión, participación en el proceso, diálogos regionales y justicia e impunidad¹⁰⁷. Se produjo una Tercera Declaración Conjunta en una reunión en México, entre el consejero Pardo, Antonio Navarro y otros dirigentes del M-19, mediante la cual se integraron a los términos del proceso, aunque manifestaran preocupación por los graves asesinatos políticos contra la oposición¹⁰⁸. Luego, en una Cuarta Declaración Conjunta se acordó la ubicación del M-19 en un área desmilitarizada, con presencia gubernamental, y se garantizó la actividad de un grupo de voceros y la instalación de temáticas de Mesas de Análisis y Concertación¹⁰⁹.

El M-19 ya pasó por la primera -fase de distensión- la cual sirvió para crear un ambiente de entendimiento, de credibilidad, de confianza con el fin de que el Gobierno dialogara directamente con este grupo. (...) Al reubicarse en el Cauca, con la protección y el consentimiento de las autoridades, el M-19 ha entrado a la segunda fase de la Iniciativa: la fase de transición. Aún falta un trecho considerable que es necesario recorrer para que los integrantes del M-19 se incorporen definitivamente a la vida democrática y convivan pacífica y civilizadamente con todos los colombianos¹¹⁰.

El grueso de los militantes del M-19 se concentró en Santo Domingo, Tacueyó, (Cauca), por ser territorio de resguardos indígenas. Los gobernadores de los cabildos, acompañados por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), exigieron un acuerdo que estableciera el carácter temporal del campamento guerrillero y el respeto a la autonomía e integridad territorial indígena¹¹¹. Entre tanto, las columnas que operaban en Huila y Cauca, al mando de Marcos Chalita, se establecieron en otro campamento, convenido al sur del Huila. Las Mesas de Trabajo y las de Análisis y Concertación asumieron, con participación de delegados de organizaciones políticas, sociales e institucionales, los temas de convivencia, justicia, orden público, aspectos socioeconómicos, orden constitucional y orden electoral, con base en una reglamentación que habilitó la presentación de ponencias y el logro de conclusiones a través

¹⁰⁷ Segunda Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, febrero 4 de 1989.

¹⁰⁸ Tercera Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, marzo 5 de 1989.

¹⁰⁹ Cuarta Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, marzo 17 de 1989.

¹¹⁰ Alocución televisada del Presidente Virgilio Barco, sobre la Cuarta Declaración Conjunta Gobierno nacional -M-19, marzo 17 de 1989.

¹¹¹ Declaración suscrita entre el Gobierno nacional y las comunidades indígenas de Tacueyó, Cauca, abril 1º de 1989.

de consensos. El gobierno y el M-19 entregaron sus consideraciones y propuestas, al tiempo que la Iglesia católica era integrada en calidad de tutora moral del proceso de paz.

El M-19 propuso al presidente un Pacto Social por la Paz y la Democracia, soportado en un gran acuerdo nacional, así como un Plan de Emergencia para la Reconstrucción Nacional y reformas institucionales. Su base serían los consensos de las mesas conformadas, una reforma electoral que incluyera la circunscripción nacional; el voto obligatorio; la segunda vuelta para la elección del presidente; el acuerdo de los partidos para los proyectos de ley y la convocatoria de un referendo¹¹². El Partido Liberal y el Partido Social Conservador se integraron a la Mesa de Trabajo pero no lo hizo la UP, que discutió el tema de garantías, aunque visitó el campamento en Santo Domingo desde donde emitió una declaración conjunta con el M-19. Esta abogó por un solo proceso de paz con el conjunto de la insurgencia, relacionando este proceso con el inicio de conversaciones con las demás guerrillas de la CNGSB¹¹³.

La Quinta Declaración Conjunta valoró los avances de las mesas de trabajo, definió estructurar un plan para la desmovilización guerrillera asociada a las garantías jurídicas, y posterior incorporación, el trámite de un indulto y un plan de seguridad¹¹⁴. La Sexta Declaración Conjunta adoptó los consensos de las mesas como contenido del Pacto Político por la Paz y la Democracia¹¹⁵. Posteriormente se realizó en Santo Domingo la X Conferencia del M-19, que aprobó dejar las armas por muy amplia mayoría, reintegrarse a la vida civil y constituirse en movimiento político legal, con base en los acuerdos con el gobierno y con los partidos políticos¹¹⁶. No obstante, el Partido Social Conservador se marginó de la Mesa de Trabajo al considerar que en el consenso del Pacto Político se había limitado al gobierno, el M-19 y el Partido Liberal. El Pacto Político por la Paz y la Democracia fue suscrito en estas condiciones el 2 de noviembre de 1989¹¹⁷.

¹¹² Carta de Carlos Pizarro al presidente Virgilio Barco: se necesita un Pacto Social, junio 12 de 1989.

¹¹³ Declaración Conjunta UP - M-19: necesidad de lograr la convergencia de los procesos de paz, Santo Domingo, Cauca, abril 20 de 1989.

¹¹⁴ Quinta Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, julio 17 de 1989.

¹¹⁵ Sexta Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, abril 26 de 1989.

¹¹⁶ Comunicado del M-19, Décima Conferencia Nacional, Santo Domingo, Cauca, octubre 5 de 1989.

¹¹⁷ Pacto Político por la Paz y la Democracia (Gobierno, M-19, Partido Liberal, cámaras legislativas, Iglesia católica), noviembre 2 de 1989.

Ante el hundimiento en el Congreso de la reforma constitucional promovida por el gobierno, que contenía un referendo y una circunscripción especial de paz, pieza maestra del acuerdo con el M-19, esta guerrilla en transición a la legalidad se reunió de urgencia y planteó que se convocara una Asamblea Nacional Constituyente¹¹⁸. Una Séptima Declaración Conjunta lamentó que no se pudieran realizar simultáneamente los tres elementos previstos: el pacto político, el indulto y el referendo; pero reafirmó la vigencia de los compromisos hacia la paz y llamó a buscar fórmulas para la reforma constitucional¹¹⁹.

...todo un proceso de negociaciones, que se había extendido por un año, que había convocado a los más representativos sectores del país, de pronto se quedó trunco, no por oposición a la paz, sino por interferencia del narcotráfico. Todos los demás aspectos del proceso habían sido acordados y estaban en marcha. Se había aprobado una ley de indulto y su decreto reglamentario; se había acordado un fondo de proyectos productivos para reinserción de guerrilleros; se había establecido un esquema de seguridad mixto para miembros del M-19, vinculando a la seguridad a militantes de esta organización. Pero los aspectos políticos, los que son el núcleo de una negociación de paz, habían quedado sin solución¹²⁰.

La siguiente declaración conjunta señaló que mediante la Ley 77 de 1989 se otorgaba el indulto a Carlos Pizarro y a Antonio Navarro, quienes de inmediato salieron a la palestra a promover el pacto político; aprobó el plan de desmovilización y desarme con acompañamiento de la Internacional Socialista y acordó crear, mediante un decreto, el Consejo Nacional de Normalización para garantizar la reincorporación de los excombatientes¹²¹. El 2 de marzo de 1990 se produjo el acto de desmovilización y desarme en Santo Domingo, Cauca, y el siguiente 9 de marzo se suscribió un texto de acuerdo entre el gobierno, el Partido Liberal y el M-19, que sintetizaba los propósitos convenidos y reiteraba la búsqueda de la reforma constitucional¹²², con ocasión del cual el presidente valoró la aplicación de su política de paz y estimó que iniciaba el proceso de reconciliación

¹¹⁸ Comunicado del M-19: ante el fracaso del referendo aplazar las elecciones y convocar una Asamblea Nacional Constituyente, diciembre 14 de 1989.

¹¹⁹ Séptima Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, diciembre 23 de 1989.

¹²⁰ Rafael Pardo Rueda, prólogo a la presente edición.

¹²¹ Octava Declaración Conjunta, Gobierno nacional - M-19, enero 25 de 1990.

¹²² Acuerdo entre el gobierno, los Partidos Políticos y el M-19, marzo 9 de 1990.

nacional. Posteriormente, el gobierno expidió una directiva presidencial orientada al cumplimiento oficial del acuerdo¹²³.

Al finalizar esta etapa en el proceso de paz, ha quedado despejado el camino de la reconciliación nacional. Las puertas de la Iniciativa para la Paz, que el Gobierno formulara hace año y medio están abiertas a todo grupo insurgente que demuestre una voluntad verdadera de reconciliación. Este es el primer ejemplo de un proceso en el cual se ha alcanzado el suficiente consenso para aclimatar la paz entre el Estado y una organización rebelde en actividad. Sin duda, esto tiene un significado especial para Colombia y también para todas aquellas naciones que luchan por encontrar una vía hacia la reconciliación nacional¹²⁴.

El M-19 encontró amplia simpatía en la población, principalmente urbana, frente al proceso de paz. Fue entonces un elemento determinante del fenómeno político y electoral configurado por la Alianza Democrática M-19, que logró, de manera histórica e inesperada, ser la principal votación en la elección de delegados para la Asamblea Nacional Constituyente. El efecto principal del proceso de paz con el M-19 no se expresó en el pacto político ni en los acuerdos y la consiguiente desmovilización guerrillera sino en la dinámica del proceso político y electoral, conjugada con el movimiento estudiantil y ciudadano, que incidió de manera determinante para hacer posible la ANC de 1991, principal referente para una renovación política democrática.

La nuestra fue una propuesta totalmente política, en la cual la mesa de negociación jugaba un papel secundario y la apuesta dura estaba orientada a lograr que la opinión nacional se movilizara por la paz y apoyara a sus artífices. Partía de dos elementos esenciales. Por una parte, la gran necesidad nacional de reconciliación. Por otra, el enorme deseo de cambio de las mayorías. El país de entonces, igual que el de hoy, quería cambiar con ganas, pero sin violencia, pues ella era y sigue siendo ahora, una de las primeras cosas que se deben modificar. Diríamos que el Eme ofreció entonces a los colombianos la paz para el cambio¹²⁵.

¹²³ Directiva presidencial No. 30 sobre el cumplimiento de los acuerdos suscritos con el M-19, marzo 29 de 1990.

¹²⁴ Palabras del Presidente Virgilio Barco, firma del Acuerdo Político, Palacio de Nariño: bienvenidos a la democracia, marzo 9 de 1990.

¹²⁵ Antonio Navarro, prólogo a la presente edición.

Propuestas de plebiscito, referendo y asamblea constituyente

En los primeros meses de 1988 cobraron fuerza iniciativas dirigidas a convocar un plebiscito o un referendo y, con base en tal consulta popular, conseguir una asamblea nacional constituyente. Ante la grave crisis política e institucional, la violencia propiciada por el narcotráfico y el avance del conflicto armado con las guerrillas, el Gobierno nacional propuso, a través del Acuerdo de la Casa de Nariño entre el gobierno y los partidos Liberal y Conservador, la conformación de una Comisión de Reajuste Institucional y la realización de un referendo. Propuesta que en principio fue objetada por las guerrillas por no responder a una dinámica de entendimiento ni con ellas ni con los partidos de izquierda, pero que luego dio lugar a gestos favorables en la medida en que el M-19 había declarado una tregua unilateral frente a las Fuerzas Armadas y, en conjunto con las FARC-EP, discutía los términos de una profunda reforma constitucional¹²⁶. Por su parte, el EPL también se pronunció a favor de un plebiscito o un referendo que condujera a la convocatoria de una constituyente¹²⁷. No obstante, la coyuntura política y militar era compleja. Paralelamente se había desatado una ola de masacres contra campesinos en regiones como Córdoba, Urabá y Meta, cometida por grupos paramilitares que irrumpían en nuevos lugares con especial saña, ligados al narcotráfico, a sectores de la fuerza pública y a sectores gremiales y políticos resentidos por la actuación guerrillera y empeñados en mantener sus posiciones de poder.

El consejero presidencial de paz era optimista con la opción de diálogo que se abría, pues sustentaba que en un contexto de reforma constitucional se podían resolver los motivos de la insurgencia y posibilitar la resolución del conflicto armado y la desmovilización guerrillera.

Se reconocía entonces el carácter político del alzamiento y se entendía la necesidad de abrir un espacio para acuerdos sobre los temas que sustentan el alzamiento, y esta discusión debía hacerse con los sectores políticos. De otro lado, el carácter armado de los grupos implicaba

¹²⁶ Las FARC-EP propuso la enmienda de ocho artículos de la Constitución Política; entre ellos los relativos al estado de sitio y la facultad a las autoridades de realizar detenciones administrativas sin orden judicial y que la convocatoria del plebiscito coincidiera con las elecciones locales del 13 de marzo de 1988.

¹²⁷ El EPL el 2 de mayo de ese año declaró tregua unilateral y expresó respaldo al plebiscito y disposición para participar y aportar a la solución política del conflicto armado “con base en recuperar el carácter del Constituyente Primario”. Declaración del Estado Mayor Central del EPL, 2 de mayo de 1988.

un tratamiento paralelo para llevar a cabo con el Gobierno. Siendo lo esencial el contenido político, la consecuencia de acuerdos, en este tema, debía ser la cesación del alzamiento y su correspondiente desmovilización. (...) Un procedimiento de acuerdos políticos sobre los contenidos del alzamiento, sin consecuencias sobre el carácter armado de los grupos, era aceptar la imposición de las armas. Un procedimiento de desmovilización sin pactos políticos satisfactorios para las partes era una rendición. Fue la mejor oportunidad que tuvo la paz en mucho tiempo¹²⁸.

Sin embargo, el plebiscito fue considerado constitucionalmente inviable por el Consejo de Estado, de forma que se frustró esta posibilidad. Tras este fracaso, en julio de 1988 el gobierno presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional y propuso que se diera prioridad a los temas de participación ciudadana, reforma a la administración de la justicia y al estado de sitio e introducción de nuevas maneras de cambiar la Constitución a través de los mecanismos de acto legislativo, referendo y asamblea constitucional. Propuso un referendo vinculado a la reforma constitucional con el objeto de crear una circunscripción nacional para minorías y otras medidas asociadas, según su concepto, al proceso de reconciliación y a la lucha contra el terrorismo.

Pero varios movimientos de izquierda discutieron que si bien el país requería de manera urgente un plebiscito, un referendo y una constituyente para una reforma institucional, el proyecto de reforma constitucional del gobierno no respondía a tal expectativa y sustentaba propuestas que prolongaban la hegemonía liberal-conservadora, la figura del estado de sitio y nuevos poderes al ejecutivo, incluso sobre la rama judicial. Por tanto, expresaron su desacuerdo, a pesar de la reforma positiva de varios artículos constitucionales. Por ello, no respaldaron la convocatoria al referendo para el 21 de enero de 1990 y criticaron el apoyo del M-19 y de otros sectores de la izquierda a esta iniciativa gubernamental, señalando que con ella se intentaba imponer a la CNGSB un modelo de negociación que evitara el compromiso con el conjunto de reformas requeridas.

De ese operativo hace parte el pacto con el M-19, el cual recibe una cuota parlamentaria a cambio de su acuerdo de paz con el Gobierno. No objetamos su deseo de hallarse en el Parlamento. Pero señalamos que logran esta circunscripción especial a cambio de enterrar la circunscripción nacional, que favorecía a los partidos minoritarios y que, con base en tal medida, el primer mandatario se presenta ante la opinión internacional como pacificador en momentos en que adelanta

¹²⁸ Rafael Pardo Rueda, prólogo a la presente edición.

nuevos operativos bélicos contra amplias zonas campesinas, como las de Córdoba, Santander, Arauca, Meta y otras¹²⁹.

En términos del contexto político en los meses finales de ese año, no obstante la violencia desatada y la confrontación bélica con parte de las guerrillas, hubo esfuerzos por la retoma del proceso de paz; entre ellos, el ofrecimiento de mediación de la Iglesia católica, la Iniciativa para la Paz del presidente Barco, el itinerario para conseguir el diálogo del senador Álvaro Leyva, las treguas unilaterales de las FARC-EP, el M-19 y el EPL y el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia que propuso un pacto nacional, negociaciones de paz con las guerrillas y una pronta reforma constitucional democrática. Se agregó el influjo de los diálogos regionales en Caquetá, Madalena Medio, la Costa Atlántica y, con impacto nacional, los de Cauca y Tolima.

Pero el hundimiento del proyecto de reforma constitucional del gobierno en el Congreso reforzó el motivo y las vertientes que reclamaban la convocatoria de una asamblea nacional constituyente. En los inicios de 1990 tomó fuerza tal propuesta. La hizo evidente el vacío frente al compromiso gubernamental con el pacto de paz con el M-19, lo exigían diversos sectores políticos y sociales, y la Corte Suprema de Justicia había sentado su posibilidad si se modificaba el artículo 128 de la Constitución Política, que dejaba en el Congreso la facultad exclusiva de reformar la Constitución Política, y se permitía una expresión popular por medio del sufragio. Esta fue alentada por la irrupción de un amplio movimiento estudiantil, denominado Todavía Podemos Salvar a Colombia. El gobierno expidió entonces el Decreto 927¹³⁰ para convocar lo que consideró en el momento una reforma constitucional. De tal manera, se posibilitó la votación del hecho plebiscitario el 27 de mayo de 1990. Abierta tal posibilidad, cambió la expectativa en el proceso político con respecto a las reformas y el tratamiento con la insurgencia. Resultó claro que la constituyente tenía un poder superior a los poderes instituidos, entre ellos el gobierno y el parlamento, de forma que mediante su convocatoria, realización y definiciones se podrían resolver los asuntos fundamentales.

... el entendimiento no necesariamente tiene que ser con el gobierno del doctor Barco; eso ya quedó atrás, es una página del pasado. Ahora el entendimiento es con las fuerzas económicas, políticas, regionales

¹²⁹ Declaración del PCC y el PCC ML: el referendo del presidente Barco es un fraude a la nación, noviembre 23 de 1989.

¹³⁰ Decreto 927 del 3 de mayo de 1990, ordena a la Registraduría Nacional contabilizar los votos que se produzcan el 27 de mayo de 1990 por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

y sociales que van a integrar la Constituyente. Son delegados de esas fuerzas los que tienen que hablar con la guerrilla. (...) Allí se van a recibir opiniones no solamente de los industriales, de los trabajadores, de las gentes vinculadas a las comunidades organizadas, de los partidos políticos, de los movimientos ecológicos y del arte, sino también de los alzados en armas...¹³¹.

El 17 de mayo de 1990 se realizó un Foro Nacional por la Constituyente con nutrida participación de organizaciones políticas y sociales que incluyeron a los voceros del movimiento estudiantil, el cual expresó que se trataba de una asamblea nacional constituyente, popular y autónoma, que definiera una reforma integral y, por tanto, expresara reservas frente a la denominación gubernamental de “reforma constitucional”, y recomendó que la convocara el ejecutivo y no el Congreso. Afirmó que el plebiscito, previsto para el 27 de mayo siguiente, de hecho derogaba el artículo 128 de la Constitución Política; estimó que era necesaria la derogatoria de los congresistas, dada su interferencia con la constituyente, y conformó un Comité Pre-Constituyente¹³².

En las elecciones del 27 de mayo, de manera sorprendente, se registró una votación de 5.096.000 sufragios a favor de la ANC. Ello superó cualquier anterior votación en el país, aún el voto simultáneo para el presidente, pues César Gaviria obtuvo menor respaldo que su antecesor. Así mismo, se registró un cambio político al retroceder el respaldo a los sectores más clientelistas y tradicionales del liberalismo y el conservatismo y surgir alternativas políticas como la Alianza Democrática M-19 (AD M-19) y el Movimiento de Salvación Nacional (MSN)¹³³.

La Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar emitió un comunicado que reconocía como hecho político importante la búsqueda de una nueva constitución política sobre fundamentos democráticos, pero desconfiaba de la eventualidad de una “constituyente de notables” con

¹³¹ Entrevista al senador social conservador Álvaro Leyva: la interlocución es con la constituyente, Álvaro Angarita, semanario Voz, mayo 10 de 1990.

¹³² Conclusiones del Foro Nacional por la Constituyente, Bogotá, mayo 17 de 1990.

¹³³ La AD M-19, que promovió la candidatura presidencial de Antonio Navarro, se configuró con la mesa de coordinación de los Promotores del Movimiento Político Democrático conformado por varios sectores de izquierda, reconocidos líderes sociales, un núcleo de dirigentes de la UP cercanos a Bernardo Jaramillo y el M-19 en la legalidad. El MSN promovió al candidato presidencial Álvaro Gómez, que lideró el sector del Partido Social Conservador, determinante de este proyecto, junto con la participación de dirigentes liberales y bajo el eslogan de conseguir un acuerdo nacional sobre una agenda de temas fundamentales.

alcance y temario restringidos. A la vez, propuso una “asamblea popular de carácter constituyente” que “sólo será posible bajo un nuevo gobierno de carácter popular y democrático”¹³⁴. Pero esta era la fórmula de acuerdo posible, pues las FARC-EP respaldaron la constituyente y propusieron que se conformara con 120 representantes de sectores sociales y políticos, entre ellos tres de la CNGSB¹³⁵. Las FARC-EP y el ELN plantearon un acuerdo previo a la constituyente, que incluyera a la insurgencia, y llamo a la población a apropiarse del proceso¹³⁶. A su vez, el EPL participó en el foro referido. Su propuesta sobre la ANC, priorizada como fórmula para la solución política y el proceso de paz desde la tregua de 1984, coincidía en sus fundamentos con tales conclusiones.

Inicio de diálogos y negociaciones con el EPL, el PRT Y el MAQL

En el seno de la CNGSB se acentuaron las diferenciaciones, a tono con el proceso político desatado en el cual cobró dinámica la posibilidad de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

En actitud recíproca a la que les fijó el gobierno Barco, las FARC-EP descartaron el entendimiento y plantearon que correspondía preparar una propuesta al próximo gobierno, por lo cual radicalizaron su crítica al acuerdo de paz firmado por el M-19. Algo que resultó paradójico, pues en los años anteriores las FARC-EP y el M-19 fueron las posturas más abiertas al entendimiento y, en cierto grado, en contra de las posiciones más radicales del ELN y el EPL. Pero ahora coincidieron las FARC-EP y el ELN en la defensa de la posición que predominaba en la V Cumbre y que ocasionó un evidente viraje en la apuesta de solución negociada y exigencia de diálogo directo, pues se planteó un programa de lucha para alcanzar un gobierno revolucionario, cuyo correlato era recuperar la iniciativa en la confrontación militar. La delegación asistente del EPL en dicha cumbre acogió esta posición proclive a la guerra a partir del acercamiento en el último período entre Manuel Pérez, comandante general del ELN, y

¹³⁴ Pronunciamiento de la CGSB sobre el plebiscito a favor de la constituyente, junio 14 de 1990.

¹³⁵ Pronunciamiento de las FARC-EP sobre el plebiscito de mayo de 1990: en torno a la Constituyente, junio 14 de 1990.

¹³⁶ Respaldo de la UC-ELN y de las FARC-EP a los participantes en el Congreso Pre-Constituyente, julio 5 de 1990.

Francisco Caraballo, secretario general del PCC ML y primer comandante del EPL.

Jacobo Arenas afirmó en declaraciones de prensa que las FARC-EP tenían ya 60 frentes y de forma sectaria expresó que la dirigencia del M-19 estaba “suficientemente extenuada de la lucha armada”, pues eran “aristócratas” y “aceptaron los términos impuestos por el gobierno porque eran una guerrilla derrotada, vencida y deteriorada desde el punto de vista militar y político”¹³⁷. Más aún, insinuó que desde la base exguerrillera podría resurgir una disidencia armada contra el proceso de paz del M-19: *“De pronto van a aparecer por ahí unos núcleos muy importantes del M-19. Entonces vuelve el M-19, sin sus jefes. Los luchadores tienen que volver”*¹³⁸. Y descalificó el importante influjo político y el amplio respaldo electoral logrado por la ADM-19, el cual reflejaba la simpatía ciudadana al proceso de paz y su deseo de cambio democrático, que conseguía ser canalizado por un proyecto político que ligaba el posicionamiento de los líderes del M-19 a la coyuntura y la confluencia plural de vertientes políticas y sociales en ese proyecto.

A nadie se le va a ocurrir que el señor Navarro, perfectamente desconocido, fuera a alcanzar una votación de cerca de 800 mil sufragios. Esos son votos del partido liberal; de carne y hueso del partido liberal, porque están haciéndole falta al señor Gaviria. Porque Gaviria no obtuvo siquiera los votos que logró en la consulta interna de su partido¹³⁹.

Arenas afirmó que, de no ser posible la salida política con la Coordinadora Guerrillera, las FARC-EP serían obligadas a afrontar la lucha armada que se transformaría en guerra civil.

Nosotros hemos hecho este planteamiento: lo que la Coordinadora Simón Bolívar se propone es la búsqueda de salidas políticas al conflicto armado en Colombia. Vamos a poner todo lo que de nosotros dependa. Pero si no lo logramos, es muy posible que el fascismo, a través de operativos militares y de la guerra sucia, nos obligue a nosotros de nuevo a afrontar la lucha armada; eso se transformaría en una guerra civil en Colombia¹⁴⁰.

¹³⁷ Entrevista a Jacobo Arenas: A Gaviria le haremos propuestas concretas, Carlos Arango, periódico Voz, junio 28 de 1990.

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Ídem.

¹⁴⁰ Ídem página 57

En tal contexto se produjo una nueva fractura en la CNGSB, pues el PCC ML y el EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), a diferencia de las FARC-EP y el ELN, concedían especial importancia y se proponían incidir y participar en la promoción de la ANC y, en consecuencia, estimaban válido exigir el inicio de un diálogo directo con el gobierno Barco. No obstante que estaba próximo a finalizar su mandato, tanto el ejecutivo como la rama judicial necesariamente tendrían que tomar decisiones frente a la opción constituyente. De igual forma, dirigieron cartas a la Corte Suprema de Justicia, para exigir que la revisión de los decretos gubernamentales para tal propósito no desvirtuara el carácter de la ANC y para poner de presente las implicaciones de la relación entre su promoción, la solución política y las negociaciones con la insurgencia. Tal posición implicaba un expreso desacuerdo con las conclusiones de la V Cumbre y ocasionó un intenso debate en el interior del PCC ML y del EPL.

El EPL emitió entonces un pronunciamiento en el que manifestaba la opinión de que el camino de la guerra impedía encontrar solución a la grave crisis del país, por lo cual urgía una salida política negociada en el marco de una nueva institucionalidad democrática, para lo cual era decisivo convocar una auténtica ANC, es decir, soberana, popular y de elección de sus integrantes por el conjunto de la población. Puso de presente que todos sus frentes mantenían el alto al fuego decretado meses atrás, insistía en el diálogo directo y persistía en el mismo postulado para la paz formulado desde la tregua suscrita en 1984, mantenido durante los siguientes seis años de confrontación y fortalecimiento militar: convocar al constituyente primario para conseguir una apertura democrática sustentada en reformas institucionales y sociales. En consecuencia, propuso al gobierno reunirse inmediatamente para concertar compromisos bajo tales presupuestos¹⁴¹.

El 24 de mayo de 1990 se produjo una primera reunión entre el Gobierno nacional y el EPL¹⁴², de la cual apareció un comunicado conjunto que informó sobre la voluntad de ambas partes en un proceso de solución política de la lucha armada y la mutua disposición para adoptar un itinerario

¹⁴¹ Declaración del Estado Mayor Central del EPL: Por Colombia, Por la Paz y la Democracia, mayo 12 De 1990.

¹⁴² Asistieron como delegados del gobierno el viceministro de gobierno, José Noé Ríos; el consejero presidencial Rafael Pardo y varios asesores. Y por el EPL Bernardo Gutiérrez y Jairo Morales (Darío Mejía), respectivos integrantes del Mando Central y del Estado Mayor Central del EPL. Acompañaron la reunión varios políticos de la Alianza Democrática y del Frente Popular, entre quienes estaban Adalberto Carvajal y Jaime Fajardo.

con el objeto de poner fin al conflicto armado. Ello, con base en el logro de soluciones y transformaciones económicas y sociales en beneficio de la población así como en el reconocimiento del constituyente primario y de la asamblea nacional, prevista como un hecho sustancial para ese proceso¹⁴³. Posteriormente, el EPL envió una comunicación a todos los candidatos presidenciales con el mensaje de que era necesario dar continuidad al proceso de paz, destacando el escenario constituyente como referente para el logro de un acuerdo nacional y manifestando que el PCC ML, el EPL, el MAQL y el PRT buscaban, junto a las demás organizaciones de la CNGSB, contribuir con propuestas en función de tal acuerdo¹⁴⁴.

El PRT mantenía una aproximación importante con la organización política legal Movimiento Colombia Unida, conformada por varios movimientos políticos regionales, independientes, de izquierda y alternativos frente a los proyectos de los partidos tradicionales, el cual estaba liderado intelectualmente por el reconocido investigador social Orlando Fals Borda. Esta organización se había integrado a la mesa de los Promotores del Movimiento Político Democrático, el cual, el 2 de abril de 1990, lanzó una proclama para conformar un gran movimiento nacional por la paz y la democracia. La tesis de los promotores del nuevo movimiento fue crear una dinámica política y social muy amplia para conseguir "...que desde la sociedad civil se contribuya a generar mejores condiciones para encontrar soluciones a los problemas sociales y políticos que incentivan la respuesta armada de sectores populares". Como se ha dicho, las vertientes que convergieron en este nuevo movimiento democrático entraron como Alianza Democrática en la conformación de la Alianza Democrática M-19 (AD-M19).

El PRT era un grupo político conspirativo con influjo campesino en Montes de María y sindical en algunas partes del país. Tenía una pequeña milicia, que evolucionaba hacia la participación política legal en un proyecto

¹⁴³ Comunicado: Reunión entre el Gobierno nacional y el EPL, mayo 24 De 1990.

¹⁴⁴ Carta del Mando Central del EPL a los candidatos presidenciales, mayo 25 de 1990.

unitario de la izquierda¹⁴⁵. Argumentaron que la CNGSB no ofrecía una respuesta común para la solución política al conflicto armado, por lo cual decidieron buscar un entendimiento inmediato para agotar las posibilidades del diálogo y la negociación con el gobierno Barco. Querían orientarse a fortalecer un movimiento político y social que confrontara al régimen político y la hegemonía bipartidista existentes. Concebían la paz como un pacto nacional con contenido democratizador en todos los órdenes, lo cual podía expresarse en la ANC, siempre que lograra tal carácter y expidiera una nueva constitución. El PRT solicitó participar en calidad de observador en la mesa de promoción del nuevo movimiento político democrático.

Es nuestra decisión buscar una fórmula de paz que en corto tiempo nos permita, al lado de otras fuerzas de la Coordinadora, poner fin al conflicto armado y expresar prácticamente la voluntad de fortalecer la lucha social y política en la búsqueda de una opción política alternativa al régimen y al bipartidismo¹⁴⁶.

Bajo tales consideraciones, el PRT envió una comunicación al presidente, al ministro de gobierno y al consejero presidencial, con énfasis en que una ANC constituiría una oportunidad histórica para la solución política y la paz¹⁴⁷.

¹⁴⁵ El PRT partió de las fracciones desprendidas del PCC ML y del EPL entre 1974 y 1976, en particular de un sector mayoritario de ellas denominado La Tendencia, el cual cuestionó la preponderancia de una concepción de guerra y el abandono de la lucha política y social. Entre 1988 y 1989, junto a otro grupo de origen un tanto similar, el MIR PL, intentaron unificarse con el ELN, pero solo lo hizo el MIR PL puesto que el PRT, producto de su inclinación hacia la actividad política, se proyectó, vía proceso de paz, a la acción política legal y se integró a la AD M-19. Al respecto, puede consultarse el libro: Para Reconstruir los Sueños, una historia del EPL, de Álvaro Villarraga y Nelson Plazas.

¹⁴⁶ Carta del PRT a los Promotores del Movimiento Político Democrático, abril 15 de 1990, dirigida a Diego Montaña, presidente de la UP; Antonio Navarro, dirigente del M-19 –ya en calidad de movimiento político legal-; Jaime Fajardo, dirigente del Frente Popular; Angelino Garzón, exdirigente del PCC y la UP y dirigente de los Círculos Bernardo Jaramillo; Adalberto Carvajal, dirigente de Colombia Unida y Carlos Bula, dirigente del Socialismo Democrático. Este agrupamiento, junto a otros movimientos políticos regionales y líderes sociales reconocidos, fundaron posteriormente la Alianza Democrática M-19.

¹⁴⁷ Carta del PRT al Presidente de la República, al Ministro de Gobierno y al Consejero Presidencial para la Reconciliación, mayo 11 de 1990.

Por su parte, el Movimiento Armado Quintín Lame¹⁴⁸ envió una carta al ministro de gobierno en la que expresó que una vez que la posibilidad del diálogo entre la Coordinadora Guerrillera y el gobierno se había interrumpido, y que ante graves hechos que ahondaban la crisis institucional (como el fracaso de la reforma constitucional, el recrudecimiento del narcoterrorismo, el asesinato de los principales candidatos de la oposición al bipartidismo y de innumerables dirigentes populares) y también ante la exigencia que cobraba la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, era necesario recurrir a los contactos bilaterales entre el gobierno y las guerrillas, con el fin de conversar directamente para buscar salidas a la paz, con apoyo en los sectores que desde el gobierno y la sociedad civil planteaban conseguir la solución política.

... vemos negativo el estancamiento actual del proceso de diálogo y negociación, y manifestamos nuestra voluntad política de buscar caminos seguros hacia la paz del pueblo colombiano. Más que buscar mediadores o puentes, solicitamos al Gobierno la decisión real de continuar el proceso que ya se venía dando, en el cual los diálogos bilaterales con cada una de las fuerzas de la coordinadora se contemplaban como válidos dentro de una posible agenda. Valoramos positivamente los esfuerzos que desde sectores del Gobierno y de movimientos políticos y sociales se vienen haciendo en pro del real avance en el proceso de diálogo y negociación¹⁴⁹.

El 4 de junio de 1990 se produjo un primer pronunciamiento conjunto entre el Gobierno nacional, representado por el consejero presidencial Pardo y sus asesores y el EPL, el PRT y el MAQL, representados por comandantes de cada movimiento. En él se declaró que en busca de la solución política del conflicto armado se adoptaban cinco consideraciones: 1. Trabajar por una paz estable y duradera que permitiera conseguir transformaciones democráticas. 2. Propiciar por parte del gobierno y los alzados en armas hechos de distensión que permitieran avanzar hacia las negociaciones. 3. Realizar reuniones bilaterales entre el gobierno y cada una de las tres

¹⁴⁸El MAQL surgió en 1984 a partir de comandos de autodefensa conformados por indígenas de las comunidades del Cauca afectadas por la violencia política, en particular por ataques de los paramilitares y de la fuerza pública. Su irrupción fue una reacción inmediata a la masacre de indígenas sucedida en la hacienda López Adentro y al asesinato del sacerdote católico y líder indígena Álvaro Ulcué Chocué. En sus orígenes tuvo cercanía y apoyo militar del M-19 y de otras guerrillas. Ingresó a la CNG y luego a la CNGSB; sin embargo, siempre estableció que su propósito no era insurreccional sino de autodefensa y sujeto a los intereses y propósitos del movimiento indígena.

¹⁴⁹ Carta del MAQL al ministro de gobierno, Horacio Serpa, mayo 12 de 1990.

organizaciones para definir mecanismos que permitieran el logro de tales objetivos. 4. Manifiestar complacencia por la gran mayoría de colombianos que respaldó la convocatoria de una Asamblea Constituyente. 5. Manifiestar que aspiraban a que el conjunto de la CNGSB confluyera en el proceso de paz¹⁵⁰.

En los Llanos del Tigre, sur de Córdoba, fue emitido el comunicado conjunto de la segunda reunión entre el gobierno y el EPL,¹⁵¹ la cual acordó que se establecerían varios sitios donde se ubicarían los frentes guerrilleros de este movimiento en la región, para poder avanzar en las conversaciones. El Estado Mayor Regional del EPL se comprometió a liberar a las personas retenidas como expresión de voluntad de entendimiento hacia los distintos sectores de Córdoba; y se acordó avanzar en la definición de la agenda de temas para considerar en los diálogos y las negociaciones¹⁵². En un aparte (no hecho público) del texto acordado, se convino el compromiso del gobierno para replegar un operativo ofensivo de las fuerzas militares contra los frentes del EPL.

Posteriormente, el ministro de gobierno, Horacio Serpa, envió una comunicación al EPL con la propuesta de acordar un cronograma para profundizar el entendimiento, que incluyera la agenda y las actividades por convenir. En perspectiva de un próximo encuentro, entregó un documento con las siguientes consideraciones: 1. Tratar lo relativo a las distintas manifestaciones de violencia en las regiones, tanto la presencia de grupos guerrilleros como de los paramilitares; estimular iniciativas de diálogos regionales y avanzar en las negociaciones bilaterales emprendidas. 2. Empezar acciones socioeconómicas y fortalecer el PNR en las regiones

¹⁵⁰ Dadas las características de ser el PCC ML y el EPL una organización nacional, con estructura política y frentes guerrilleros, y de ser el PRT una organización de carácter más regional y el MAQL regional pero con una decisiva inserción social en las comunidades campesinas, de manera coordinada acordaron mantener negociaciones paralelas con el Gobierno nacional, pero con base en consideraciones y propósitos básicos comunes y con estrecha coordinación y colaboración entre sus procesos. De todas maneras, puntos centrales como el de la participación en la Asamblea Nacional Constituyente llevaron a conformar comisiones, interlocución y acciones conjuntas entre sus voceros y líderes. Ver el libro: Para Reconstruir los Sueños, una historia del EPL, antes referido.

¹⁵¹ Participaron en representación del EPL, por el Mando Central, Bernardo Gutiérrez; por el Estado Mayor Central, Jairo Morales y por el Estado Mayor Regional, Marcos Jara y Jaime Salcedo.

¹⁵² Comunicado conjunto a la opinión pública: Gobierno nacional y EPL, junio 8 de 1990.

de actuación del EPL. Crear un fondo de paz con participación y beneficio de las comunidades. 3. El gobierno respaldaba los preparativos de la Asamblea Nacional Constituyente. Reconocimiento, como producto del proceso de paz, el carácter de partido político legal del EPL. En la ANC no podían participar, como integrantes, grupos armados ilegales. 4. Los diálogos y las negociaciones debían acordar un itinerario para finalizar la lucha armada, a sabiendas de que el EPL no era una fuerza insurgente vencida sino que valoraba la sinceridad en los planteamientos y la voluntad expresada. 5. El gobierno coordinaría con el presidente electo, quien había expresado beneplácito por los acuerdos logrados, lo cual garantizaba la continuidad del proceso. Ante las versiones sobre división de opiniones en el EPL, referidas al proceso de paz, el gobierno manifestó que esperaba que se superaran y confiaba en que el conjunto de la organización guerrillera respaldara los acuerdos conseguidos¹⁵³.

Aunque funcionó una comisión bilateral encargada de convenir y establecer las zonas de campamentos de paz en las cuales se concentraran los frentes del EPL, hubo una puja por cuanto el gobierno traía la propuesta de una sola zona, como en el caso del M-19, y presionaba en ese sentido aunque reconocía la presencia guerrillera en distintos departamentos, mientras que el EPL reclamaba una zona para cada una de las regiones donde existían frentes. Por eso, progresivamente se definieron las de Córdoba, Urabá, occidente de Antioquia, Bolívar y Risaralda, mientras en otros casos hubo presiones guerrilleras de hecho, como en las de Norte de Santander, La Guajira y Putumayo. Allí, los frentes se establecieron de hecho y enviaron mensajes de que su actitud no era ofensiva sino de diálogos de paz, por lo cual consiguieron con las autoridades seccionales y locales establecer públicamente contactos y reuniones. Solo en el caso de La Guajira se registraron enfrentamientos con tropas del Ejército¹⁵⁴.

El 26 de junio de 1990 se reunieron en las montañas del Cauca el Gobierno nacional y el MAQL¹⁵⁵. Estos expresaron en un comunicado: 1. Continuar

¹⁵³ Carta del ministro de gobierno, Horacio Serpa, a los comandantes del Estado Mayor del EPL, junio 18 de 1990.

¹⁵⁴ Inicialmente se establecieron zonas de acampamentación de frentes del EPL en La Guajira, Bolívar, Córdoba, Urabá, Antioquia, Risaralda, Norte de Santander y Putumayo. No fueron aceptadas por el gobierno otras en Tolima y la ciudad de Medellín. Ver el libro *Para reconstruir los Sueños, una historia del EPL*.

¹⁵⁵ Por parte del gobierno asistieron el viceministro José Noé Ríos, el consejero Rafael Pardo y el asesor Ricardo Santamaría, y por el MAQL, en calidad de Comisión Negociadora, su comandante Gildardo Fernández, Jaime Ulcué, del Estado Mayor, Ciro Tique y Antonio Ortiz.

con el proceso de paz dentro de los objetivos señalados en la anterior declaración conjunta con el gobierno y el EPL, el PRT y el MAQL. 2. Avanzar en la distensión, por lo cual no habría acciones ofensivas entre las partes ni ataques a la población civil, y el gobierno actuaría, frente a los factores de violencia en la región, en protección de las comunidades y organizaciones sociales. Atendería, así mismo, indicaciones sobre ataques y riesgos advertidos por el MAQL. 3. Promoción de los diálogos regionales en el Cauca. 4. Expresar la importancia del carácter popular y democrático de la ANC y de la participación de los movimientos sociales, en particular de los indígenas. 5. Preparar reuniones bilaterales conjuntas, con participación del EPL y el PRT¹⁵⁶.

En medio del debate en las estructuras del PCC ML y del EPL en torno al proceso de paz emprendido, integrantes de las comandancias del EPL, del Comité Central y de los comités del PCC ML se reunieron en la zona del campamento guerrillero instalado para los diálogos de paz en Pueblo Nuevo, municipio de Necoclí, Urabá. La Comisión Negociadora, conformada en el momento por Bernardo Gutiérrez y Jairo Morales (Darío Mejía), entregó información y tras intensas discusiones se lograron consensos y acuerdos para avanzar en la dinámica del proceso de paz y en la acción de incidencia y búsqueda de la participación en la ANC. Simultáneamente, se envió un mensaje y una comisión para reunirse con Francisco Caraballo, en busca de alcanzar el entendimiento del conjunto de las organizaciones partidaria y guerrillera¹⁵⁷. Entre tanto, el Comandante del EPL Francisco Caraballo, y los miembros del Secretariado Nacional de PCC ML no se hicieron presentes debido a notorias diferencias con el proceso de diálogo y negociación emprendidos.

Antes de finalizar el mandato del presidente Barco, el EPL mandó una comunicación al presidente electo, César Gaviria, en la cual expresó su malestar por considerar que había parálisis de las acciones gubernamentales con el proceso de paz y carencia en instancias gubernamentales y de las Fuerzas Armadas. Manifestaron voluntad para el entendimiento con el nuevo gobierno pero le criticaron a su propuesta los límites que pretendía establecer a la ANC, lo cual podría desvirtuar su carácter y alcance. Reafirmaron que debía ser soberana, popular, amplia y acoger las propuestas del Congreso Pre-Constituyente, organizado por numerosas

¹⁵⁶ Comunicado a la opinión pública: Gobierno nacional y MAQL, junio 26 de 1990.

¹⁵⁷ Carta del Mando Central y del Estado Mayor del EPL a Francisco Caraballo, junio 27 de 1990.

organizaciones sociales y sectores políticos y de opinión¹⁵⁸. Expresaron desacuerdo con la exigencia del desarme como condición para participar en la ANC con delegados propios; propusieron que de los 300 delegados sugeridos por tal encuentro se otorgaron 15 al EPL y que se garantizara la presencia del conjunto de la CNGSB, como condición necesaria para el avance global de la solución política del conflicto armado. Advirtieron al presidente electo que menoscabar el carácter de la Constituyente ponía en riesgo el proceso de paz con el PCC ML y el EPL.

Doctor Gaviria: la propuesta hecha por usted al país, va en contravía del proceso de paz que venimos adelantando y es de gran preocupación para nosotros que ese vaya a ser el rumbo que guíe su gobierno. Por tales motivos, pensamos que de no modificarse tal propuesta se verá seriamente afectado el interés del conjunto del EPL de llegar a la exitosa culminación del proceso que hemos iniciado por el bien de las mayorías nacionales¹⁵⁹.

Dadas las circunstancias, el mayor avance en las nuevas negociaciones fue con el PRT. En el campamento instalado en La Haya, Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar, se pudo avanzar en temas de agenda y términos de negociación proyectados al siguiente gobierno. El acta del acuerdo obtenido el 5 de agosto de 1990 incluyó los siguientes compromisos: 1. Instalación del campamento del PRT en La Haya, San Juan Nepomuceno, con apoyo logístico oficial, donde se concentrarían los militantes del movimiento y se realizarían los diálogos y negociaciones de paz. Para efectos de la distensión y el entendimiento, el gobierno coordinaría con las autoridades e instituciones en el ámbito regional. 2. Para la promoción del proceso, brindar garantías y seguridad a cuatro voceros del PRT, que participarían en gestiones de paz y en la promoción de su proyecto político. 3. Asumir una agenda con temas de garantías jurídicas, reconocimiento como partido político al PRT, participación en la ANC y sus comisiones preparatorias, desarme y desmovilización, planes de reinserción, situación de derechos humanos y factores de violencia en zonas de presencia del PRT así como participación de organismos internacionales. 4. Estructurar un plan de desarrollo socioeconómico regional con proyección a la comunidad. 5. Ejercer la Iglesia católica la tutoría moral del proceso. 6. Hacer un cronograma de acciones sobre las fases de distensión, desmovilización,

¹⁵⁸ Congreso Pre-Constituyente. Bogotá, 14 y 15 de julio de 1990.

¹⁵⁹ Carta del EPL al presidente electo, César Gaviria. Pueblo Nuevo, Necoclí, Urabá, Julio 23 De 1990.

desarme y reintegración a la vida civil. Igualmente, participar en el Consejo Nacional de Normalización¹⁶⁰

¹⁶⁰ Acta de la reunión entre el Gobierno nacional y el PRT, La Haya, San Juan Nepomuceno, Bolívar. Agosto 5 de 1990. Por la delegación oficial asistieron el viceministro José Noé Ríos, el consejero Rafael Pardo y otros funcionarios de instancias gubernamentales.



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 1990-1994

Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS Diálogos con CNGSB



Fundación Cultura Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador

III. GOBIERNO GAVIRIA: ACUERDO DE PAZ CON EL EPL Y CON VARIAS FRACCIONES GUERRILLERAS Y MILICIANAS. DIÁLOGOS EN CARACAS Y TLAXCALA

Política de paz del gobierno Gaviria

El gobierno del presidente Cesar Gaviria dio continuidad a los procesos de paz iniciados por la anterior administración; delegó para tal efecto al consejero de paz, Jesús Bejarano, y contó en los eventos clave con la intervención directa suya y del respectivo ministro de gobierno. De hecho, se validó la interlocución directa con las guerrillas y de común acuerdo se invitaron, en calidad de tutores morales, a delegados de la Iglesia católica. El PNR y la Consejería de Paz constituyeron las instancias gubernamentales directamente relacionadas con las conversaciones y el apoyo a los dispositivos propios de los campamentos de negociación.

La política de paz tuvo como fundamento el documento “Estrategia contra la Violencia”, el cual propendió por un tratamiento integral de los distintos factores de violencia. Dentro de sus políticas retomó y validó los acuerdos políticos y las garantías para la inserción de las guerrillas, pero a renglón seguido destacó el tratamiento de temas como los derechos humanos, la convivencia y los planes de desarrollo. En materia de justicia agregó la necesidad de recuperar su ejercicio, su legitimidad y su presencia, como parte de la recuperación de la acción estatal en el conjunto del territorio nacional.

Sin duda, la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, con importante iniciativa de este gobierno, constituyó un fenómeno directamente relacionado con las posibilidades de la paz. El gobierno así lo reconoció y facilitó la relación de estos dos aspectos: reforma política

institucional y procesos de paz. Su iniciativa fue activa en este sentido en la misma Constituyente.

Con las negociaciones de paz del EPL, el PRT y el MAQL se aplicó un esquema de indulto, favorabilidad para el proyecto político surgido en la legalidad, participación en la constituyente e implementación de los programas de reinserción. Para la coordinación general se contó con los Consejos de Normalización y el Programa para la Reinserción, aunque con dificultades, organizado a instancias del PNR.

En relación con los diálogos con las FARC-EP y el ELN el gobierno amplió su política de paz en términos de considerar la aceptación de una forma de veeduría internacional para todas las fases del proceso y un manejo amplio para acordar temario en la mesa de negociación. Además, a partir de otras iniciativas, la constituyente envió su propia delegación a las conversaciones en Caracas con tales guerrillas en 1991, así como asistieron otros voceros de organizaciones sociales y políticas invitadas. De nuevo, la Iglesia católica desempeñó un importante papel de intermediación y acompañamiento.

Al presentarse la negociación con los movimientos EPL, PRT y MAQL, entre los años 1990 y 1991, se produjo un nuevo reagrupamiento entre las guerrillas que quedaron activas: las FARC-EP, la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UC ELN) y la pequeña disidencia del EPL que desconoció los diálogos e intentó reconstruir ese movimiento con apoyo de las FARC-EP. Retomaron la denominación de “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar” (CGSB) y, de manera coordinada, asumieron los diálogos con el Gobierno nacional en Caracas en 1991 y en Tlaxcala en 1992. Por su parte, se produjo otra disidencia en el ELN, denominada Corriente de Renovación Socialista (CRS), la cual reconoció como válida la reforma constituyente e inició de manera independiente negociaciones con el gobierno, entre 1993 y 1994. La mayoría de las Milicias Populares de Medellín asumieron otra negociación de paz con el gobierno en 1994.

En estas circunstancias, durante el gobierno Gaviria se desmovilizaron mediante pactos de paz el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y las Milicias Populares (MP). Por su parte, las FARC-EP y el ELN mantuvieron las hostilidades, sufrieron fuertes operativos militares del Ejército Nacional, especialmente a partir del ataque a Casa Verde, Uribe, Meta, iniciado

precisamente el día de las elecciones a la Constituyente,¹⁶¹ pero también extendieron sus frentes y desarrollaron campañas militares ofensivas.

Los diálogos de Caracas, Venezuela, en 1991 y de Tlaxcala, México, en 1992, se dieron sin cesar la confrontación. Precisamente, en el primer caso, se trató de manera especial el tema del cese al fuego pero no se llegó a un acuerdo. Fue notoria entonces la influencia de los hechos bélicos y de los episodios de violencia políticas en las conversaciones, al punto de que si bien no fue la única causa, al momento de producirse la ruptura de ambos procesos aparecían hechos graves alegados como motivos. Este tipo de hecho conllevó a la ruptura de las conversaciones por parte del Gobierno nacional, tras el asesinato del exministro Argelino Durán Quintero, en condiciones de secuestrado por la disidencia activa del EPL mientras se desarrollaba el diálogo en Tlaxcala.

La negociación y el acuerdo de paz con el EPL

Antes de concluir su mandato, el presidente Barco suprimió la jefatura militar de Urabá como producto del inicio de las negociaciones con el EPL. El gobierno Gaviria recibió el proceso de negociación con avances en su procedimiento a través de varias comisiones temáticas y énfasis en la promoción de la constituyente, pero pronto se produjo tensión en la mesa debido a presiones oficiales por la desmovilización militar. El EPL discutió que el tema no podía ser el inicio de la discusión, sino resultado de los acuerdos sobre garantías políticas, realización y participación en la constituyente y compromisos de acceso a la vida política legal. El consiguiente empalme de gobierno se convirtió en un asunto bastante negativo para la dinámica de las conversaciones. Se paralizaron las instancias de Consejería de Paz y el PNR, tampoco estaba clara la participación directa del ejecutivo y se produjo un enfriamiento debido al incumplimiento gubernamental.

La inminencia de la constituyente pesó bastante en la negociación, pero también acentuó la presión del gobierno. A ello contribuyeron los medios de comunicación, en ocasiones deliberadamente, pero también por desconocimiento del estado real de las conversaciones. Luego de cada punto acordado anunciaban, sin fundamento, que ya existía un acuerdo final y un compromiso de desarme. Siendo que, por el contrario, hasta ahora se estaban definiendo los mecanismos, los asuntos logísticos y los distintos

¹⁶¹ 9 de diciembre de 1990.

temas por tratar. En agosto de 1990 se reanudaron las negociaciones en Pueblo Nuevo, Necoclí, Urabá, a la vez que en distintas regiones se habían instalado campamentos de paz por parte de las columnas guerrilleras. Las comisiones negociadoras buscaron acuerdos sobre mecanismos para retomar la conducción del proceso. La agenda recogió los temas de la constituyente, los beneficios jurídicos y los demás que se habían convenido con la anterior comisión gubernamental, relativos a los campamentos, los propósitos de distensión, la superación de la violencia, los derechos humanos, el desarrollo regional y las circunstancias de incorporación política, social, económica y en materia de garantías, del nuevo movimiento político.

Los hechos políticos en el país se aceleraron enormemente con la preparación de la constituyente, circunstancia determinante para los procesos de paz. El PC ML y el EPL, aunque no tenían una propuesta lo suficientemente elaborada, si presentaron sus consideraciones. Por ejemplo, la idea de hacer de ella un verdadero tratado de paz, restituir el Estado de derecho, consolidar institucionalmente la apertura democrática introduciendo cambios en los poderes, para posibilitar la participación popular, la pluralidad y diversidad del país; reestructurar las fuerzas armadas y lograr la aplicación de los convenios internacionales sobre derechos humanos y el derecho de gentes. En esta coyuntura, los movimientos en negociaciones pidieron al gobierno considerar la participación en la constituyente de los movimientos guerrilleros. Mediante invitación conjunta, se comprometió la tutela moral de la Iglesia católica.

Se procedió a la instalación de las Comisiones Bilaterales en un acto público en Bogotá en el Ministerio de Gobierno. En ella participaron tanto funcionarios del gobierno como cuadros políticos y mandos militares de las organizaciones. Y se vinculó a otras personas: Diego Montaña Cuéllar, por el EPL; Orlando Fals Borda, por el PRT, y Adalberto Carvajal, por el Quintín Lame. Esta dinámica permitió a las comisiones reunirse directamente con instituciones, autoridades locales, gremios, organizaciones no gubernamentales (ONG) y personas que aportaran su trabajo.

Pero el proceso de negociación se complicó. Además de graves carencias logísticas, el presidente y el ministro de gobierno aparecían distantes, y el comisionado de paz y negociador gubernamental Antonio Bejarano y su equipo asesor no resolvían los temas sustanciales, a la vez que en varias regiones había tensiones con la fuerza pública, mientras en Córdoba, de nuevo, crecía la desconfianza de los ganaderos. Así las cosas, el EPL

anunció que consideraba la posibilidad del retiro de los diálogos si no se superaban las dificultades y se mejoraba el nivel de interlocución. Exigió la presencia en la mesa del ministro de gobierno y un contacto directo con el presidente. Planteó introducir rectificaciones en la conducción de las negociaciones. El proceso de paz parecía inestable, pero la situación mejoró con la cumbre de los tres movimientos en negociación. Se reunieron con los partidos políticos signatarios del acuerdo para la constituyente y el gobierno; eso reanimó los canales con el Ministerio de Gobierno y la consejería. A tono con las positivas expectativas en el proceso político, progresivamente mejoró la disposición de los militantes y combatientes.

El fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia en 1990, que permitió convocar una auténtica constituyente, influyó bastante en el ambiente favorable al diálogo. Pero se mantuvo una situación contradictoria. El gobierno y las organizaciones guerrilleras que permanecían en hostilidades no cesaban los combates. Esta situación trajo efectos negativos a las negociaciones con el EPL y los otros movimientos. Restó espacios a las gestiones en pro de la paz y se los otorgó a la militarización. Sin embargo, a finales de 1990 se realizó el congreso del PC ML, que adoptó las definiciones que hicieron posible avanzar hacia un acuerdo definitivo de paz, con base en la participación con delegados efectivos en la Asamblea Nacional Constituyente. Ello se sintetizó en una consigna: “Colocar las armas del EPL a discreción de la Asamblea Nacional Constituyente”.

Esta trascendental decisión -se aclaró- demanda como contraprestación que todas las fuerzas vivas del país logremos un acuerdo nacional con arreglo a los siguientes objetivos: 1. Promulgación de una nueva constitución democrática. 2. Planes alternativos e integrales de desarrollo económico y social a nivel regional. 3. Cambios democráticos en las fuerzas armadas, garantías políticas, respeto a los derechos humanos y libertad a los presos políticos. 4. Solución democrática y global al problema del narcotráfico, incluyendo la negativa a la extradición. 5. Defensa de la soberanía nacional. 6. Veeduría internacional como garante del proceso de paz. Esta patriótica decisión requiere también la creación de condiciones y la adopción de planes que comprometan a todo el país, para avanzar en la reinserción de mandos y combatientes del EPL en la vida civil, en los terrenos económico, político y social.¹⁶²

Se convino entonces la participación del ministro de gobierno, Julio César Sánchez, en cabeza de la delegación oficial a la mesa y se posibilitaron

¹⁶²“Colombiano, apúntese a la paz”, Declaración Política del XIII Congreso del PC ML, noviembre de 1990, Pueblo Nuevo, Necoclí, Urabá, archivo Fundación Cultura Democrática.

las veedurías nacional e internacional. A partir de allí se entró en la fase decisiva de consensos en las comisiones bilaterales, en los preparativos para la inclusión de delegados oficiales a la constituyente y en la concreción de temas como las garantías políticas y jurídicas, incluyendo la libertad de los presos del EPL como también la protección de los derechos humanos en las regiones afectadas. Además, era necesario decidir los planes económicos, sociales y de desarrollo y la participación.

El Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Gaviria y el EPL¹⁶³ en su contenido anunció la dejación definitiva de las armas el 1 de marzo de 1991 e inició el procedimiento. El gobierno concedió al grupo guerrilleros dos voceros con plenos derechos en la Asamblea Nacional Constituyente y facilitó la personería al EPL para desarrollar su proyecto político. Se crearon comités operativos regionales para difundir el proceso de paz con el EPL y especialmente proyectos de reinserción cívica y productiva. Se constituyeron veedurías nacional e internacional con el fin de verificar el cumplimiento del acuerdo, la cual solo obró en el acto de desarme en los campamentos; sin embargo, se contó con mayor acompañamiento por parte de la tutoría moral de la Iglesia católica.

El gobierno concedió garantías jurídicas como el indulto a los reinsertados del grupo guerrillero. Se implementó un plan de reinserción económica, social y política para integrar a la vida civil a los desmovilizados del EPL. Se establecieron criterios, cobertura, fase de transición, de reencuentro, de seguimiento y de evaluación. Se pactó un plan de seguridad para brindar protección a excombatientes, dirigentes y demás miembros del EPL.

En materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario se entregaron en el acuerdo recomendaciones, se propuso un programa de atención a las víctimas, que no fue implementado por el gobierno alegando carencia de recursos y desacuerdo con levantar un inventario de su existencia, y se creó una Comisión de Superación de la Violencia encargada de realizar diagnósticos y formular recomendaciones, las

¹⁶³ Este nuevo acuerdo de paz fue firmado el 15 de febrero de 1991 en Santa Fe de Bogotá. Por el Gobierno nacional: Humberto de la Calle Lombana (Ministro de Gobierno), Jesús A. Bejarano (Consejero Presidencial), Carlos Eduardo Jaramillo (Asesor de la Consejería), Álvaro Hernández (Asesor de la Consejería), Tomas Concha Sanz (Asesor de la Consejería), Gabriel Restrepo Forero (Asesor de la Consejería), Gonzalo de Francisco Zambrano (Asesor de la Consejería). Por el EPL: Jaime Fajardo, Aníbal Palacio, Luis Fernando Pineda, Bernardo Gutiérrez, Jairo Morales, Marcos Jara. Testigos: Monseñor Guillermo Vega (Conferencia Episcopal), Manuel Medina (Veedor del Partido Socialista Obrero Español y la Internacional Socialista).

cuales, sin embargo, no fueron realmente tratadas por el gobierno como lo demandaba el mismo acuerdo. Se pactó el desarrollo de planes regionales en áreas de influencia del EPL con el objeto de beneficiar a las comunidades y fomentar su desarrollo socioeconómico sobre lo cual se promovieron presupuestos y proyectos a través de la Red de Solidaridad Social (RSS).

La negociación y el acuerdo de paz con el PRT

Paralelamente a las negociaciones del EPL trascurrieron las del PRT y las del Quintín Lame. Cada una con sus particularidades y su propio ritmo, pero las discusiones y los acuerdos tuvieron bastante similitud. En los tres diálogos hubo disposición de los insurgentes para reintegrarse a la legalidad, siempre y cuando, según argumentaron en los documentos y las declaraciones presentadas, se diera una apertura democrática a partir de reformas al régimen político e institucional garantizadas por vía de la Asamblea Nacional Constituyente.

El PRT inició negociaciones en Ovejas, Sucre, proponiendo inversión social en varios municipios, desmilitarización y cese del paramilitarismo; tratamiento de los temas de garantías políticas y jurídicas, y beneficios de reinserción a través de comisiones bilaterales. La fuerza militar era aproximadamente de doscientos ochenta milicianos. Su comandante, Valentín González, y sus principales dirigentes eran ante todo cuadros políticos con cierta influencia en el movimiento social de la Costa Atlántica. Su labor revolucionaria fue conspirativa y su actuación militar discreta, sobre todo de tipo miliciano y en apoyo logístico al aparato político. Quince años atrás, habían salido del PC ML y ahora mostraban disposición para participar en la estructuración de un movimiento democrático unificado.

En octubre de 1990 trasladaron el campamento inicial de La Haya a otro de más fácil acceso en Don Gabriel, ambos en el municipio de Ovejas, Sucre. El último trimestre de ese año, la negociación tropezó con la negativa de permitirles participar, con facultades, en la constituyente. Pero, finalizando diciembre, se avanzó en los términos del acuerdo final. La gobernadora de Sucre, Luz Marina Ojeda de Pinto, y los alcaldes locales acompañaron la negociación. Se acordó finalmente la participación de un delegado con voz pero sin voto en la constituyente y se comprometió la desmovilización del grupo para el 26 de enero de 1991. Así concluyó la primera de las tres negociaciones simultáneas, en un momento político de optimismo nacional por el pronto inicio de las sesiones para adoptar la nueva constitución política.

Los combatientes, acompañados de la población campesina, regresaron a la civilidad. Quemaron las municiones y las prendas militares y, de forma simbólica, las armas fueron arrojadas al fondo del mar Caribe. Antonio Navarro, Jorge Regueros, Alberto Mendoza, Rodolfo Hernández, varios senadores, representantes y otros invitados, fueron garantes y testigos. Valentín González - Matías Ortiz- fue designado delegado a la constituyente. Surgió la Fundación Corporación para la Paz y el Desarrollo Comunitario (CORPADEC) para soportar el proceso de reinserción y, como fuerza política, salieron a la actividad pública en una importante concentración de masas en la plaza de Sincelejo.

Los compromisos del gobierno nacional con el PRT, además de la participación en la constituyente, consignaron garantías de favorabilidad política, indulto, un plan de seguridad concertado, la creación de una oficina delegada para los derechos humanos en la Costa Atlántica, un paquete de inversiones para obras en favor de las comunidades en las zonas de impacto de este movimiento y programas de reinserción con un diseño a tres años.

Luego de varios acuerdos parciales preparados a través de la comisión nacional y de comisiones temáticas durante la negociación, se suscribió el Acuerdo Final de Paz¹⁶⁴ cuyo contenido le concedió a la organización guerrillera vocería permanente en la Asamblea Nacional Constituyente. Participarían como los demás constituyentes, salvo en el voto. El gobierno facilitó medios jurídicos y administrativos para la legalización del PRT como partido y su promoción como proyecto político. Igualmente, ofreció garantías jurídicas tales como el indulto a los miembros de la organización, así como un plan de seguridad para los desmovilizados. El PRT realizó la dejación de sus armas, municiones, material de guerra y prendas de uso de la fuerza pública.

Así mismo, en virtud de este acuerdo el gobierno creó una Comisión Gubernamental Delegada para los derechos humanos en la Costa Atlántica. Se propuso la creación de una Policía Indígena adscrita a la Policía Nacional, la cual no se implementó y se estableció un Plan de Reconciliación en la Paz para garantizar la reincorporación de la fuerza desmovilizada a la sociedad en condiciones económicas y sociales dignas, el cual comprendió

¹⁶⁴ Suscrito el 25 de enero de 1991 en Don Gabriel, Ovejas (Sucre). Firmaron por el Gobierno nacional: Jesús Antonio Bejarano (Consejero Presidencial), Carlos Eduardo Jaramillo (Asesor Consejería), Gonzalo de Francisco (Asesor Consejería), Álvaro Hernández (Asesor Consejería), Gabriel Restrepo (Asesor Consejería), Tomas Concha Sánchez (Asesor Consejería). Por el PRT: Valentín González, Sergio Sierra, Pablo Roncallo, Rafael González, Ernesto Falla e Iván Suárez.

en su diseño cuatro fases: iniciación, transición, consolidación y evaluación global. A partir de la política de normalización se destinaron recursos para desarrollar planes regionales en zonas de conflicto de influencia del PRT con el fin de dinamizar procesos de producción económica, social, política y cultural. Se creó también una Comisión Bilateral y una Comisión Técnica para el seguimiento del acuerdo.

La negociación y el acuerdo de paz con el Quintín Lame

El Quintín Lame permaneció básicamente a la defensiva. Nunca se consideró una guerrilla agotada, sino dispuesta a llegar hasta el desarme. Su fuerza estaba en el Cauca. Tenían preocupación por la presencia de grupos paramilitares.

Las negociaciones con el Quintín Lame se centraron en las garantías para la población indígena. Este movimiento no se concentró en campamentos en la primera fase de negociación. En agosto, anunciaron la suspensión del diálogo y la no participación en la constituyente, alegando que el movimiento indígena no tenía condiciones de igualdad para la elección de dignatarios, frente a los políticos tradicionales y ante el rechazo gubernamental en cuanto a crear la circunscripción especial de los indígenas. Continuaron en tregua y luego regresaron a la mesa, aunque consiguieron su desacuerdo.

De sus negociadores se destacaron Pablo Tatay y Ciro Tique. En los contactos directos con la fuerza militar participaron el comandante Gildardo Fernández y otros militantes, la gran mayoría provenientes de la cultura paéz o nasa. Conformaron, con los negociadores gubernamentales, dos comisiones mixtas: una sobre superación de factores de violencia y suspensión de la lucha armada, y otra de consecución de condiciones de paz en la región.

Solo en febrero de 1991 se lograron definir los términos del acuerdo de paz entre el Quintín Lame y el Gobierno nacional. En San Andrés de Pisimbalá, Cauca, convinieron los términos del texto final. Este definió la participación de un delegado observador en la Constituyente, el procedimiento para el desarme y otros compromisos, similares al acuerdo con el PRT. A partir de allí se instaló el campamento Luis Ángel Monroy en el resguardo de Pueblo Nuevo. El acuerdo definitivo se protocolizó mediante la firma de las partes, en el mismo campamento, el 27 de mayo. El acto de desarme y vinculación a la acción política legal se produjo en un acto público que

contó con veeduría internacional, conformada por la Confederación de Iglesias Evangélicas y el Consejo Mundial de los Pueblos Indios.

En la desmovilización primaron muchos elementos circunstanciales: las quejas de algunas comunidades por problemas de vandalismo, sobre todo por parte de excombatientes del Quintín. Además, al CRIC lo combatían con el argumento de que era un brazo armado y un movimiento de tipo militar, por lo que le estaban reprimiendo lo más importante: su actividad legal. Otra consideración que influyó en la decisión fue que la capacidad militar del Quintín se estaba volviendo totalmente ineficiente para combatir los factores de violencia en el Cauca, en particular a los grupos paramilitares apoyados por el narcotráfico y el ejército. Entonces, si bien las necesidades de defensa no habían desaparecido, el Quintín Lama ya resultaba obsoleto para enfrentarlas como aparato militar, lo que se oponía a las exigencias que le habían hecho las mismas comunidades indígenas. La desmovilización también fue producto del interés por participar en la Asamblea Nacional Constituyente, junto con todo el movimiento indígena, así como ante la perspectiva más importante del momento, que era democratizar al país.¹⁶⁵

El Acuerdo Final de Paz¹⁶⁶ fue suscrito tras varios acuerdos parciales. En su contenido se estipuló la dejación definitiva de las armas el 31 de mayo de 1991, lo que comprendió la entrega de armamento, munición, material explosivo y prendas de uso privativo de la fuerza pública. El gobierno designó un vocero de dicha organización ante la Asamblea Nacional Constituyente. Se acordó la presencia de veeduría nacional e internacional. Se concedieron garantías jurídicas a los miembros desmovilizados. Se pactó la vinculación a la Comisión de Superación de la Violencia y el Gobierno se obligó a apoyar la promoción del proceso de paz y a adoptar un plan de seguridad.

¹⁶⁵ Entrevista con Pablo Tatay, revista *Consenso*, No.1, Programa Presidencial de Reinserción, septiembre-octubre de 1992, página 6.

¹⁶⁶ Suscrito el 27 de mayo de 1991 en Pueblo Nuevo, Caldon (Cauca). Por el Gobierno nacional, Jesús Antonio Bejarano (Consejería de paz), Carlos Eduardo Jaramillo (Asesor de la Consejería), Alvaro Hernández (Asesor de la Consejería), Tomas Concha (Asesor Consejería), Humberto Vergara (Asesor Consejería), Gonzalo de Francisco (Asesor Consejería), Gabriel Restrepo (Asesor Consejería),. Por el Quintín Lama: Gildardo Fernández, Carlos Andrade, Ricardo Romero, Rubén Darío Monroy, Richard Sánchez, Franky Guerrero, Leonardo Ulcué, Ciro Tique, Iván Quintero, Fernando Muñoz, Gabriel Martínez. Veedores internacionales: Donald Rojas y Rodrigo Contreras (por el Consejo Mundial de los Pueblos Indios), Luis Otero Fernández (Por la Asociación de derechos humanos de España).

También se consideró un plan de seguimiento a la vida política, económica y social de los miembros del movimiento y se establecieron criterios, cobertura, fases de transición, de reencuentro, de seguimiento y evaluación. El gobierno se comprometió a desarrollar obras regionales en zona de influencia del MAQL, para fomentar el desarrollo socioeconómico de la región. El Consejo Departamental de Normalización se encargó de gestionar ante las entidades, la ejecución de las obras.

Para los programas de reinserción se creó la Fundación Sol y Tierra y se convino el estímulo a la cooperación interinstitucional con las comunidades y cabildos. De manera particular, recogieron la experiencia del programa de educación bilingüe del CRIC y se unieron a la iniciativa del EPL de crear la Comisión de Superación de la Violencia, integrando la problemática indígena y de las regiones donde tuvo presencia el Quintín Lame.

Los diálogos de Caracas y Tlaxcala entre el gobierno y la CGSB¹⁶⁷

Por iniciativa de la ANC se propició en 1991 una reunión en Cravo Norte, Arauca, entre una comisión suya, en calidad de intermediaria, y delegaciones del gobierno Gaviria y de las FARC-EP y el ELN, la cual dio lugar a la reanudación de conversaciones de paz en Caracas, Venezuela, ese año, prolongadas durante el año siguiente en Tlaxcala, México. En Caracas se produjeron cinco rondas de conversaciones durante las cuales se definieron reglas de juego, se apeló a un testigo internacional en la mesa y se dieron aproximaciones a partir de la agenda convenida, pero sin conseguir ningún acuerdo. Con posterioridad, se reanudaron las conversaciones en Tlaxcala, de forma que se inició el intercambio sobre el tema del modelo económico, pero ante la muerte en cautiverio del exministro Argelino Durán Quintero, en poder de la disidencia del EPL que se mantenía en armas con algunos núcleos regionales luego del pacto de paz de esta guerrilla y se le había habilitado presencia en la mesa de conversaciones, se produjo la ruptura de estas.

La agenda convenida en la mesa de Caracas contenía los siguientes puntos:

¹⁶⁷La CNGSB había entrado en crisis tras el acuerdo de paz inicial con el M19 y los posteriores acuerdos de paz con el EPL, el PRT y el MAQL, de forma que su composición se redujo a las FARC-EP y el ELN, pero en las conversaciones de paz sostenidas con el gobierno fue incluida una delegación de la pequeña disidencia del EPL que reaccionó en contra de dicho proceso de paz.

1. Estudiar la posibilidad de convenir entre el gobierno y la Coordinadora una fórmula de cese al fuego y a las hostilidades.
2. Relaciones de este proceso con la Asamblea Nacional Constituyente, las corporaciones públicas, las organizaciones políticas y los sectores sociales.
3. Acciones contra los grupos paramilitares y de justicia privada. Medidas efectivas contra la impunidad, concepciones sobre la denominada doctrina de la seguridad nacional.
4. Derechos humanos, derechos de las minorías étnicas.
5. El Estado, la democracia y la favorabilidad política.
6. Elementos que contribuyan a desarrollar la soberanía nacional tales como el manejo de los recursos naturales y aspectos de los tratados internacionales relativos a los temas de este proceso y a la política económica exterior.
7. Elementos para la democratización de la política económica y social.
8. Diseño de un proceso que permita evolucionar a una fase en la que se concreten acuerdos y medidas prácticas que materialicen la superación definitiva del conflicto armado en Colombia y garanticen el ejercicio de la actividad política sin el recurso de las armas dentro del marco de la vida civil y democrática del país, una vez satisfechos los requisitos necesarios para este propósito.
9. Veeduría del proceso de paz.
10. Metodología, procedimientos y reglamentación de las negociaciones y los acuerdos.

En Caracas, en medio de particular tensión, se abordó el tema del cese al fuego, las hostilidades, la tregua y su verificación, sin llegar a consensos definitivos. Igualmente, se buscó avanzar en temas de verificación en lo regional y nacional, así como sobre la veeduría internacional por implementar. Paralelamente, el gobierno creó la Comisión Asesora de Orden Público, con participación de dirigentes de los diversos partidos, para desarrollar una función consultiva. Entre tanto, se desarrollaron los trabajos de la ANC, que avanzó en la definición de la Constitución Política de 1991, sentando las premisas para la reforma política e institucional

del Estado, lo cual de hecho limitaba sustancialmente en el momento las posibilidades y el espacio por considerar contribuciones en tal sentido en estas mesas de conversaciones. En tal sentido, el entonces consejero de paz y cabeza de la comisión de negociación gubernamental, expresó que la guerrilla estaba cuestionada como vocería legítima de las demandas ciudadanas frente a los anhelos de reformas, de manera que correspondería limitar la negociación de paz a los temas alusivos a la superación de la guerra, el desarme y la reintegración a la vida civil. Las FARC-EP y el ELN alegaron, por el contrario, que el proceso de negociación debía centrarse en las reformas políticas y sociales por implementar.

Mientras que para el Gobierno se trataba de la “superación del conflicto armado”, para la Coordinadora se trataba de la “superación de los problemas del país” y lo que hay de por medio en esas definiciones no es semántico, sino, ni más ni menos, el reconocimiento o no de la guerrilla como vocera de las demandas de los sectores sociales apuntalada en una determinada correlación de fuerzas militar y política. Mientras la posición de la guerrilla implica que por cuenta de la negociación deben producirse transformaciones sociales y políticas de las que ella es vocera, en representación de amplios sectores de la sociedad civil, el gobierno le niega sistemáticamente esa capacidad de representación y si bien no desconoce la necesidad de las reformas y la urgencia de acometerlas cree que ello debe pasar por acuerdos con el sistema político, para lo cual se compromete a buscar mecanismos de aproximación entre la guerrilla y los representantes de la fuerzas políticas y el Congreso, mecanismos que la propia guerrilla no acepta porque tiene quizás una concepción del sistema demasiado rígida que no admite el juego de la política. Adicionalmente, la expedición de la nueva carta cerraba las posibilidades de una agenda política más ambiciosa, puesto que la agenda era “una agenda podada” como quiera que las concesiones que pudieran hacerse en el plano político estaban siendo absorbidas plenamente por el proceso Constituyente es decir, el establecimiento resolvió unilateralmente aquellas cuestiones que debieran ser materia de negociación. Tales limitaciones iban a estar y van a estar seguramente en la base de las dificultades de cualquier posible negociación futura y más aún en la base de los acuerdos probables con las organizaciones guerrilleras, bien se trate de una paz global o bien se trate de una paz fraccionada entre las FARC-EP y el ELN¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Jesús Antonio Bejarano, “La política de paz durante la administración Gaviria”, en *Acuerdos con EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB*. Biblioteca de la Paz, Tomo III, Álvaro Villarraga (compilador, editor), Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 2009, página 86.

La negociación y el acuerdo de paz con la CRS

Al influjo de los acuerdos de paz en los inicios de los años 90, en el seno del ELN se produjo una disidencia proclive a convenir con el Gobierno nacional un nuevo acuerdo de paz. En tal sentido confluyeron militantes de esta guerrilla, principalmente provenientes del anterior grupo Movimiento de Izquierda Revolucionaria Patria Libre (MIR PL), el cual, por su trayectoria de dos décadas de acción política y social, hizo que sus anteriores cuadros fueran sensibles a los profundos cambios políticos que se producían en la izquierda en ese momento, en el contexto interno e internacional. A ellos se agregaron algunas fracciones guerrilleras menores de esta insurgencia y un destacado cuadro de la dirección nacional, responsable del trabajo internacional, quien por su residencia en Europa contaba con roce político y aproximación a las posturas de cambio. Así, desde 1991 en el seno del ELN se fraguó la fracción minoritaria disidente, partidaria de la política, la cual se denominó Corriente de Renovación Socialista, entre cuyos militantes también sobresalían los que estaban en buen grado liderando la agrupación política legal A Luchar.

La CRS buscó aproximación con el Gobierno nacional en 1991, pero este dio prelación a los entendimientos con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, de forma que no solo se pospuso tal posibilidad sino que esta agrupación sufrió una dura persecución, que llevó a la pérdida de parte de sus valiosos cuadros. Además, con posterioridad, cuando se oficializaron las conversaciones gobierno-CRS, dos de sus voceros oficiales, incluido el negociador Ricardo Buendía, cuando salían con aval y supuesta protección gubernamental hacia un campamento destinado a la negociación, fueron capturados y asesinados por el Ejército en Blanquiseac, zona del municipio de Turbo, en Urabá. No obstante, entre 1993 y 1994 trascurrió la negociación de paz y este año se produjo el pacto de paz definitivo, que conllevó la desmovilización de sus combatientes y el retorno a la vida civil.

El pacto de paz incluyó la participación de dos líderes de la CRS en la Cámara de Representantes, como medida de favorabilidad habilitada por la Constitución Política; la inversión en obras sociales y comunitarias en Montes de María, lugar de particular presencia de esta agrupación, y la promoción de acciones en derechos humanos que dieron lugar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la inclusión de sus integrantes en el programa de reinserción. En respaldo a este programa surgió la Corporación Nuevo Arco Iris, de reconocida actuación en el ámbito social y público con proyectos en favor de la paz y los derechos humanos y

de estudio sobre temas del conflicto y la realidad política nacional. Este acuerdo de paz contó por primera vez con un compromiso de veeduría internacional, que proyectó sus acciones más allá de la verificación del desarme y la desmovilización para acompañar y constatar el marco de garantías en favor de los excombatientes, durante la aplicación de los acuerdos, con participación del Reino de los Países Bajos y la reconocida ONG de derechos humanos de ese país, Pax Christi.

El acuerdo de paz y convivencia con las Milicias Populares de Medellín

En el contexto del conflicto armado urbano y el alto nivel de violencia y diversidad de actores armados en la ciudad de Medellín, surgieron con fuerza en las comunas de esta ciudad durante los años 80 las llamadas Milicias Populares (MP), conformadas por distintas agrupaciones. Algunas procedían de milicias guerrilleras y, otras de expresiones más autónomas que en general respondían a reacciones de respuesta violenta, defensiva, ante el acoso de bandas delincuenciales, redes armadas del narcotráfico y las propias actuaciones autoritarias de la fuerza pública. Así, bajo la influencia de los procesos de paz en curso y con mediación directa, especialmente de la Iglesia católica y de excombatientes amnistiados del EPL, buscaron conversaciones de paz con las autoridades estatales las tres agrupaciones milicianas urbanas más significativas en ese momento.

De tal forma, las Milicias Populares de Medellín (MPM), las Milicias del Valle de Aburrá (MVA) y la Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP), confluyeron en una mesa de conversaciones que dio lugar a la firma de un pacto de paz y convivencia, suscrito con el Gobierno nacional, la gobernación de Antioquia y el municipio de Medellín. Tal acuerdo posibilitó el retorno de sus integrantes a la vida civil con garantías jurídicas, la inversión social en las comunas, el apoyo al programa de reinserción para conseguir la atención de sus exintegrantes y las garantías en el ámbito político y en el ámbito local. Sin embargo, la reintegración social de las personas exmilicianas resultó más compleja y diferenciada que las de los integrantes de los movimientos guerrilleros acogidos a pactos de paz. Esto, por la heterogeneidad, en tanto que algunas de las agrupaciones milicianas tenían nexos y prácticas muy cercanas o asociadas a las bandas delincuenciales y por el error cometido al haber promovido una Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (COOSERCOM) para que ejercieran control y vigilancia, lo cual derivó en la reproducción de acciones violentas, un

alto nivel de integrantes menores de edad y una difícil situación de niveles significativamente altos de reincidencia delictiva, lo que llevó a frecuentes casos de contraventores de la ley, capturas y muertes violentas.



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 1994-1998

En ausencia de un proceso de paz: Acuerdos Parciales y Mandato Ciudadano por la Paz



Fundación Cultura Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador y editor

IV. GOBIERNO SAMPER: LEGISLACIÓN SIN AVANCE EN EL PROCESO DE PAZ

Política de paz del gobierno Samper

De manera general, el presidente Ernesto Samper diseñó una política compuesta por cuatro componentes: el llamado “salto social”, el “compromiso con los derechos humanos”, el “mejoramiento de la administración de justicia”, y el “diálogo útil” con la guerrilla. Introdujo en el tratamiento del conflicto armado elementos como la disposición de negociar antes de convenir un cese de hostilidades, la urgencia de tratar el tema del derecho internacional humanitario y la designación de un alto comisionado para iniciar con presteza conversaciones, en el país o en el exterior, con formas de veeduría nacional e internacional. En su discurso de posesión expresó: “Sólo me sentaré a la mesa de negociaciones cuando esté seguro de que existen condiciones reales para una paz permanente y duradera, como la quieren todos los colombianos”. Es decir, mostró disposición para los diálogos, pero advirtió que no quería repetir fracasos, por lo cual se propuso previamente explorar si existían condiciones para lo que llamó un “diálogo útil”, labor que fue encomendada al Alto Comisionado para la Paz.

También advirtió: “no caeré en el falso dilema del diálogo o la represión, la fuerza es condición necesaria para que el diálogo sea útil”¹⁶⁹, pues argumentó que no había contradicción entre la disposición al proceso de paz y el mantenimiento de la actuación militar en tanto se mantuvieran las hostilidades con la insurgencia. Explicó que al hablar de la fortaleza necesaria del Estado no hacía referencia solo al crecimiento de las fuerzas

¹⁶⁹Discurso de posesión del Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano. Agosto 7 de 1994.

militares, sino a una estrategia integral que pretendía conseguir “un sistema político maduro para entrar en negociaciones con grupos armados”.

No caeré en el falso dilema del diálogo o la represión. La fuerza es condición necesaria para que el diálogo sea útil. El diálogo por el diálogo no lleva a ninguna parte, así como la fuerza ejercida de manera arbitraria conduce a la brutalidad¹⁷⁰.

Con la creación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el gobierno quiso asegurar el manejo de la política de paz, pues esta tenía como objetivo conjugar las iniciativas que se formularan al respecto desde todos los sectores; así mismo, los voceros del gobierno se refirieron reiteradamente a la exclusividad del ejecutivo en el manejo de la política de paz. De esta manera, el ministro de gobierno, Horacio Serpa Uribe, durante la instalación de la Comisión de Paz del Senado, les recordó a los congresistas que *“la Constitución Nacional y específicamente la Ley 104 de 1993 señala normas específicas sobre la situación de orden público en el país, y que la política en este frente está exclusiva y excluyentemente en cabeza del Gobierno”*¹⁷¹.

Otro aspecto central en la política de paz fue la disposición de negociar en medio del conflicto armado, por lo que el gobierno hizo referencia a la persistencia de hechos de violencia mientras se consolidaran unos acuerdos duraderos con los grupos guerrilleros. Establecía que precisamente el proceso de paz debería conducir a la superación de las guerrillas y a recuperar integralmente el monopolio de la fuerza por parte del Estado, sin que tal propósito fuera en detrimento de su programa de alta inversión económica en la Fuerzas Armadas.

Su discurso de paz asumió como prioridad la aplicación del derecho internacional humanitario, con lo cual superó anteriores posiciones gubernamentales, que lo sujetaban en sus posibilidades al entendimiento con la insurgencia, y se propuso adoptar los instrumentos legales necesarios, pero así mismo propuso que en medio de la confrontación se posibilitaran acuerdos parciales enderecho internacional humanitario (DIH) de aplicación inmediata con los grupos guerrilleros: *“... el acuerdo y acatamiento de aspectos tales como las prohibiciones específicas para los combatientes en relación con los no combatientes, sería un paso decisivo en la dirección de limitar los sufrimientos de los compatriotas atrapados en el fuego, y transmitiría al país una señal inequívoca de la voluntad de avanzar en términos prácticos hacia la paz que están reclamando*

¹⁷⁰ Ídem

¹⁷¹ Diario El Tiempo. «La Paz: Exclusiva del Gobierno». Octubre 5 de 1994.

todos los colombianos”¹⁷². “*Mientras termina la guerra tenemos el compromiso moral de evitar que la población civil, inocente, siga siendo víctima*”¹⁷³. En diciembre de 1994, con la aprobación del Protocolo II, llama a las guerrillas a adoptar sus exigencias con el argumento de que les ofrecía la oportunidad de demostrar que su actuación obedecía a móviles políticos y no delincuenciales. Declaró luego que aceptaría una entidad de verificación como la Cruz Roja Colombiana con la asesoría de la Cruz Roja Internacional o el ministerio público e insistió en el planteamiento de que “humanizar la guerra es avanzar hacia la paz.”¹⁷⁴

Otro componente planteado por la política de paz gubernamental fue “el reconocimiento de la participación activa de la sociedad civil en la construcción de la paz”, lo cual conllevó la invitación a esta para que se manifestara activamente en la promoción del proceso de paz. En el tema humanitario así como en la ambientación de los mismos diálogos, le concedió especial atención y avaló las gestiones desarrolladas posteriormente por la Comisión de Conciliación Nacional.

En una intervención pública durante una jornada por la paz en Turbo, el presidente Ernesto Samper propuso una agenda de seis temas sobre posibles acuerdos humanitarios con la insurgencia: 1. Con base en las zonas de reserva campesinas, posibilitar retornos y proteger a las comunidades de los efectos de las hostilidades. 2. Sustraer de la guerra a los niños y las niñas. 3. Proscribir las masacres y otros crímenes atroces cometidos contra la población civil. 4. Liberar a todos los secuestrados en poder de las guerrillas y las “autodefensas”. 5. Prohibir los actos terroristas, el ataque a los oleoductos y la siembra de minas antipersonal. 6. Lograr mecanismos de atención a los más de 600 mil desplazados por el conflicto interno, cuya existencia reconocía el gobierno.

Por supuesto, todas ellas válidas, al igual que parte de la agenda humanitaria que se debía tratar, pero al igual que gobiernos precedentes y una opinión extendida pero de sesgo unilateral, concebía que “el secuestro es el peor delito que se puede cometer contra una sociedad”. Esto, en relación, claro está, con reafirmar el absoluto rechazo a la toma de rehenes y el secuestro,

¹⁷²Palabras del alto comisionado para la paz, Carlos Holmes Trujillo, en la XXVIII Asamblea Nacional de Confecámaras, diciembre 14 de 1994.

¹⁷³Discurso del presidente Ernesto Samper en el acto de presentación del Primer Informe sobre el Estado de la Paz, Popayán, noviembre 17 de 1994.

¹⁷⁴Intervención del alto comisionado para la paz, Carlos Holmes Trujillo, en la instalación de la Comisión Facilitadora para la Convivencia y la Paz, Medellín, Antioquia, abril 25 de 1995.

pero también aseverar que, con el mismo tono y nivel de gravedad, habría que condenar otros graves delitos existentes como masacres, desapariciones forzadas, desplazamientos y demás alevos ataques cometidos contra la población civil por los grupos armados empeñados en las hostilidades.

La política oficial planteó el rechazo y el combate al paramilitarismo; sin embargo, los resultados no fueron notorios. Por el contrario, con la aprobación de las cooperativas Convivir y la incapacidad estatal para reprimir con eficacia sus expresiones, pronto se extendieron estos grupos a distintas regiones del país. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz reconoció, en un seminario interno realizado en 1997, la extensión del paramilitarismo y sus graves efectos:

...estamentos sociales, que parecen considerar a los grupos de justicia privada como la única forma de hacerle frente al asedio de la guerrilla, recobrar la paz y ayudarle al Estado en su lucha contrainsurgente, en realidad están generando más violencia, desconociendo a las autoridades competentes y deslegitimando al Estado, trasladando el conflicto a otras zonas del país, a las ciudades grandes y pequeñas invadidas por la violencia y aumentando los ya altísimos niveles de degradación del conflicto...¹⁷⁵.

En relación con la política de paz, las llamadas autodefensas o grupos paramilitares no merecieron un reconocimiento político del gobierno pero sí se habilitó de nuevo la posibilidad de crear fórmulas de sometimiento de sus integrantes a la justicia.

No reconocemos carácter político a la actividad punitiva de los grupos paramilitares. Sin embargo, para aquellos grupos que se hayan colocado por fuera de la ley en una actitud claramente autodefensiva, sin incurrir en violaciones atroces de los derechos humanos, el gobierno ha convenido con la Fiscalía, que trabajará conjuntamente con el Ministerio de Gobierno, la adopción de una política especial de sometimiento a la justicia que les permita a los integrantes de estos grupos obtener beneficios especiales por su desmovilización efectiva y su reintegro a la actividad civil¹⁷⁶.

¹⁷⁵Hacia un Diálogo Útil y Duradero, documento de trabajo, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Melgar, Tolima, noviembre 26-28 de 2006

¹⁷⁶Discurso del presidente Ernesto Samper, presentación del Segundo Informe sobre el Estado del Proceso de Paz, Bucaramanga, mayo 18 de 1995.

En resumen, la política de paz se sintetizó en los llamados “ocho principios orientadores del Diálogo Útil”¹⁷⁷. Sus formulaciones reconocieron que el propósito de finalizar la guerra implicaba cambios estructurales, programas de transición a la convivencia pacífica, desmovilización de “ex-combatientes de todas las partes”, atención a las víctimas de la confrontación, reconstrucción de regiones afectadas y coordinación de esfuerzos del Estado, el sector privado, los sectores afectados y la cooperación internacional. Los beneficios socioeconómicos habrían de dirigirse prioritariamente a las regiones afectadas y no solo a los excombatientes. En la fase final del mandato, a tono con la exigencia que se abrió paso desde las iniciativas de la sociedad civil, incorporó el concepto de que la política de paz debía superar el cuatrienio de los mandatos presidenciales y proyectarse como política de Estado de carácter permanente, en la cual la sociedad civil sería un actor fundamental¹⁷⁸.

Fracaso del diálogo con las FARC-EP

Las FARC-EP manifestaron que el inicio de la administración de Ernesto Samper representaba la posibilidad de superar el retorno a la guerra que se vivió en el gobierno anterior. *“La Guerra Integral del presidente Gaviria sólo desató la dinámica del conflicto y mayor polarización, odio y empobrecimiento”*, afirmaron y luego dijeron estar dispuestos a *“la búsqueda de una paz duradera”*. En un primer comunicado, dirigido al presidente, le expresaron su voluntad de diálogo: *“... al expresarle nuestra disposición a dialogar con su Gobierno sobre la paz, no hacemos nada diferente a interpretar un acrecentado anhelo nacional”*¹⁷⁹. Por tanto, le solicitaron que, dada su calidad de Comandante General de las Fuerzas

¹⁷⁷Tales principios hacen referencia a: 1. Reconocimiento del carácter político del conflicto armado y de las organizaciones guerrilleras. 2. Responsabilidad exclusiva del gobierno, en cabeza del presidente, para dirigir la negociación. 3. Disposición a negociar en medio del conflicto y sin condiciones previas. 4. Construcción conjunta entre gobierno e insurgencia de la estrategia de negociación. 5. Decisión de asegurar el monopolio de la fuerza por el Estado. 6. Compromiso unilateral del Estado con las normas humanitarias y disposición a los acuerdos humanitarios con la guerrilla, de aplicación inmediata y verificable. 7 Participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. 8. Negociación unificada nacional y soluciones de los conflictos regionales.

¹⁷⁸Intervención del Consejero de Paz presidencial, Daniel García-Peña, Cámara de Representantes, abril 3 de 1997.

¹⁷⁹Carta Abierta del Secretariado Nacional de las FARC-EP al Presidente de la República. Agosto 19 de 1994.

Armadas, les ofreciera garantías para poder realizar una reunión inicial con la delegación gubernamental.

En sus pronunciamientos, las FARC-EP expresaron que el asesinato cometido contra el senador Manuel Cepeda, a pocos días del inicio del nuevo mandato, era un atentado dirigido a impedir el proceso de paz. En consecuencia, llamaron a defender la posibilidad de reemprender el proceso de paz y propusieron que el primer encuentro entre las partes se realizara en el país, a alto nivel, con carácter decisivo y en perspectiva de conseguir un tratado de paz definitivo. Lo que requería del gobierno, en lo inmediato, garantías efectivas que incluyeran la desmilitarización del municipio de Uribe. El Alto Comisionado para la Paz respondió positivamente, pero dejó en claro que se trataba de construir conjuntamente la estrategia de negociación y que el gobierno se empañaba en realizar la exploración de las posibilidades de entendimiento con la insurgencia *“para definir una agenda, sin precondiciones, y brindar el marco de garantías necesario”*¹⁸⁰.

Cuando fue presentado ante la opinión pública el Primer Informe sobre el Estado de la Paz, las FARC-EP insistieron en la necesidad de iniciar las conversaciones en territorio nacional y de abordar temas como la situación de los derechos humanos, el paramilitarismo y la iniciativa gubernamental de las cooperativas Convivir, señaladas de propiciar los grupos paramilitares¹⁸¹. De hecho, el paramilitarismo y la creación de las Convivir —en diciembre de 1994— fueron asuntos discutidos por las FARC-EP durante toda la administración Samper, y responsabilizaron al gobierno y al Estado de *“formar nuevas organizaciones paramilitares, cooperativas de seguridad o asociaciones comunitarias de vigilancia», organismos que calificaron de asociados para «eliminar los adversarios políticos”*¹⁸².

En los inicios de 1995 las FARC-EP entregaron la propuesta de iniciar los diálogos a partir *“del despeje de la fuerza pública y de servicios de inteligencia del área del municipio de Uribe, departamento del Meta, durante sesenta días”*¹⁸³. Descartaron la posibilidad de una reunión preliminar o preparatoria y señalaron que había una ofensiva militar del

¹⁸⁰ Carta del Alto Comisionado para Paz, Carlos Holmes Trujillo, al Secretariado Nacional de las FARC-EP, octubre 21 de 1994.

¹⁸¹ Declaración del Secretariado Nacional de las FARC-EP, noviembre 23 de 1994.

¹⁸² Mensaje de fin de año del Secretariado Nacional de las FARC-EP, diciembre 26 de 1994.

¹⁸³ Carta del Secretariado Nacional de las FARC-EP al Alto Comisionado para la Paz, Carlos Holmes Trujillo, enero 3 de 1995.

gobierno “a pesar de su voluntad de paz”. El Alto Comisionado respondió que un eventual despeje solo se daría por treinta días y en áreas específicas de Uribe; sin embargo, en abril de 1995 manifestó el interés del gobierno de llegar a un acuerdo al respecto con el grupo guerrillero. Durante la primera mitad del 95, tanto el gobierno como las FARC-EP no encontraron la manera de acordar lo fundamental para un primer encuentro y pronto los acercamientos se hicieron menos frecuentes, a pesar de que ante la posibilidad de su suspensión definitiva intervinieron con el interés de evitarla varias organizaciones y personalidades de la sociedad civil.

Se produjo entonces un cruce de correspondencia sobre los términos del área y los tiempos para la reunión en Uribe, pero pronto surgieron dos escollos desde el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares: las tropas oficiales desataron un fuerte operativo contra el municipio seleccionado para el inicio del diálogo y se opusieron a su desmilitarización, calificada como inconstitucional. Sin embargo, en actitud defensiva, el presidente Ernesto Samper dio instrucción al Alto Comisionado de Paz para condicionar el despeje solo en la parte rural, lo cual, al ser rechazado por las FARC-EP, conllevó la anulación de la posibilidad del inicio del diálogo. No valieron los esfuerzos del exsenador, exministro y exconstituyente Álvaro Leyva y de otras voces que trataron de conseguir una tercera opción en otro municipio o una fórmula que evitara la frustración de un primer encuentro.

El Alto Comisionado criticó a las FARC-EP por haber hecho públicas las diferencias, lo que a su juicio acentuó las dificultades; a la vez, les expresó en nombre del gobierno que los obstáculos no eran insalvables y que podían buscarse acercamientos precisos sobre los términos para la reunión de inicio del diálogo y la negociación¹⁸⁴. Las FARC-EP respondieron al presidente, insistiendo en la desmilitarización total de Uribe, con el argumento de que en su entorno ya estaba establecido un cerco militar y que instalar tropas y helicópteros en su cabecera los haría muy vulnerables a un eventual ataque oficial¹⁸⁵. El 11 de agosto de 1995, en carta pública dirigida al Secretariado de las FARC-EP, el Gobierno nacional declaró que definitivamente era inaceptable desmilitarizar totalmente a Uribe y rechazó los ataques desarrollados por esta guerrilla¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Carta del Alto comisionado para la Paz, Carlos Holmes Trujillo, a las FARC, febrero 24 de 1995.

¹⁸⁵ Carta abierta del Secretariado de las FARC-EP al presidente Ernesto Samper, mayo 28 de 1995.

¹⁸⁶ Indicó que uno de ellos fue dirigido contra una aeronave con símbolos humanitarios de la Cruz Roja y que otros se habían realizado en cercanías de Bogotá.

A partir del fracaso de la primera reunión, que esperaba ser definitiva para marcar la ruta del proceso de paz, pero que produjo una desautorización y presionó un cambio gubernamental de actitud y de términos, las relaciones con las FARC-EP se congelaron casi definitivamente. El grupo guerrillero afirmó: “todo el país quedó enterado con el memorando del Comandante del Ejército, solapadamente entregado a la publicidad, que el militarismo se opone a las gestiones de paz y que dentro del aparato del Estado han impuesto sus reglas los partidarios de la confrontación”¹⁸⁷. De esta manera, y a pesar del descontento del presidente Samper por lo ocurrido con el general Bedoya y de reclamar el manejo de la política de paz para las autoridades civiles del gobierno, las relaciones con las FARC-EP empeoraron con dos nuevos hechos: la renuncia de Carlos Holmes Trujillo como Alto Comisionado para la Paz y el comienzo del Proceso 8000, que involucró a altos funcionarios del gobierno, incluyendo al propio presidente Samper, con denuncias sobre utilización de recursos del narcotráfico en su proceso electoral.

Inicio de conversaciones con el ELN y su suspensión

Al igual que hicieron las FARC-EP al ser elegido presidente Ernesto Samper, el ELN manifestó intención de dialogar para conseguir una salida política al conflicto armado y afirmó que una eventual desmovilización estaría sujeta al logro de una reforma estructural ante la problemática nacional. En comunicación al presidente, demandó un esquema que considerara la participación de la sociedad civil en la formulación de la política de paz:

nuestro pueblo está cansado de que las soluciones sólo vengan impuestas desde arriba; se requiere que la voz fluya desde abajo, que las soluciones sean tratadas colectivamente y consulten el interés nacional. (...) En nuestra fuerza existe la disposición para continuar explorando la posibilidad de una solución política al conflicto social y esperando que su propuesta, doctor Samper, rompa los esquemas desgastados de las anteriores negociaciones¹⁸⁸.

A través de cartas, los principales dirigentes del ELN —Manuel Pérez, Nicolás Rodríguez y Antonio García— y el Alto Comisionado para la

¹⁸⁷Carta del Secretariado de las FARC-EP a la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz, al Comité de Búsqueda de la Paz y al Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, julio 15 de 1995.

¹⁸⁸Carta de Manuel Pérez Martínez, Nicolás Rodríguez y Antonio García, integrantes del Comando Central del ELN, al presidente de la república, Ernesto Samper Pizano, julio 24 de 1994.

Paz, Carlos Holmes Trujillo, intercambiaron mensajes de aproximación en los cuales esta guerrilla preguntaba por las posibilidades que ofrecía la política de paz y el gobierno saludaba las manifestaciones expresadas por este movimiento en torno al entendimiento.

El ELN asumió desde el principio que se iban a llevar a cabo diálogos de paz con la administración Samper y nombró voceros oficiales. Delegó representación en Francisco Galán, integrante del Comando Central (COCE), en prisión, como “*vocero oficial y delegado permanente*” ante el Gobierno nacional en un eventual proceso de paz. Este, recluido en la Escuela de Artillería en Bogotá, solicitó traslado a una cárcel civil en la cual tuviera mínimas garantías de comunicación para su misión de vocería y se le reconociera la calidad de prisionero político¹⁸⁹. Posteriormente, Galán fue trasladado a la cárcel Modelo de Bogotá y luego a la cárcel de máxima seguridad de Itagüí. Mientras el gobierno realizaba la etapa exploratoria, que finalizó con la entrega del Primer Informe del Alto Comisionado para la Paz, el ELN divulgó su posición a través de comunicados y declaraciones a los medios de comunicación e insistió en el reconocimiento de sus negociadores recluidos en las cárceles como prisioneros de guerra: “*sobre todo hemos hablado de los negociadores, que sean tratados como prisioneros de guerra y trasladados a las cárceles junto con los otros presos políticos*”¹⁹⁰.

Durante la etapa considerada por el gobierno como preparación para los diálogos de paz, el ELN manifestó el interés de que se negociara nuevamente de manera colectiva por parte de las guerrillas, como Coordinadora Guerrillera. Manuel Pérez, comandante del ELN, informó ante la prensa que no había divisiones y que el ELN buscaba una posición guerrillera unificada en las negociaciones, en respuesta a comentarios de prensa sobre la actitud de las FARC-EP de iniciar de manea independiente contactos y preparar una posible reunión inicial de alto nivel. “*La Coordinadora no está dividida. (...) La Coordinadora tiene la voluntad de ir cambiando en un proceso de solución política y en ese sentido mantenemos homogeneidad en los planteamientos que venimos desarrollando*”¹⁹¹.

Pero la realidad política en el seno de la insurgencia era que tras los procesos de paz en los inicios de los 90 con el M-19 y el EPL y otras

¹⁸⁹Carta de Francisco Galán de la UC-ELN al Alto Comisionado de Paz, Carlos Holmes Trujillo, agosto 29 de 1994.

¹⁹⁰Entrevista de NTC a Manuel Pérez. Octubre 8 de 1994.

¹⁹¹Entrevista de NTC a Manuel Pérez. Octubre 8 de 1994.

pequeñas fracciones guerrilleras y milicianas, solo quedaban activos los otros dos movimientos guerrilleros: las FARC-EP y el ELN. La experiencia de involucrar a la disidencia del EPL en los diálogos de Caracas y Tlaxcala había sido problemática, tanto por los cuestionamientos a su real representatividad, al no conseguir consolidar un sector insurgente, y la ausencia de mando efectivo y control sobre reducidos grupos guerrilleros involucrados en situaciones tan negativas, como por las matanzas en Urabá y la muerte del exministro Argelino Durán, que llevó a la ruptura definitiva de las conversaciones. No obstante, la UC-ELN aún expresaba disposición unitaria para reemprender un acuerdo como Coordinadora Guerrillera. Incidían en el sector en armas del EPL el respaldo político ofrecido frente a su negativa a aceptar el pacto de paz de 1991 acordado por la gran mayoría de este movimiento y la cercanía que se produjo al compartir lugar de reclusión Francisco Galán, del ELN, con Francisco Caraballo, del EPL, quien asumió la vocería de su grupo.

Por su parte, las FARC-EP nunca manifestaron al gobierno la idea de negociar como Coordinadora Guerrillera, ni de nombrar voceros en conjunto con otros grupos guerrilleros. Además, durante la etapa exploratoria ninguna guerrilla manifestó la existencia de una agenda común para el diálogo con el gobierno y cuando las FARC-EP propusieron el despeje militar de Uribe para iniciar las conversaciones no manifestaron la posibilidad de incluir a voceros de los otros grupos. De otra parte, el gobierno priorizó la relación con las FARC-EP en tanto que la relación con el ELN, en la cual se inscribía el entendimiento con el sector del EPL de Caraballo, quedó en un segundo plano, supeditado a los avances que se tuvieran con la guerrilla más grande. Por lo tanto, y a pesar de constantes comunicaciones que se hicieron posibles en la cárcel entre Francisco Galán, Felipe Torres —integrante de la Dirección Nacional del ELN que llegó a la prisión y le fue reconocida vocería por el ELN— y Francisco Caraballo, no se consiguieron acuerdos.

A finales de 1994, cuando el gobierno aprobó las Convivir, la relación con el ELN se debilitó. El COCE declaró en los medios de comunicación que el gobierno buscaba intensificar la guerra, legalizar el paramilitarismo, involucrar a los civiles en el conflicto armado y adoptar una medida contraria al llamado oficial a conseguir un acuerdo de humanización de la guerra: *“La creación de las famosas asociaciones de seguridad rural no es otra cosa que ponerle talanqueras a la paz, lo único que hace es prácticamente despejar el camino de la guerra y legalizar el paramilitarismo y el*

sicariato”¹⁹². En particular, discutieron que las Convivir “eran contrarias a la aplicación del Protocolo II” y que conllevaban una estrategia de rearme de los grupos paramilitares en distintas regiones, esta vez con apoyo directo del Estado.

El COCE optó por enviar una carta al presidente Ernesto Samper, rechazando a las Convivir y señalando que con tal medida se expresaba “ambigüedad entre la política de paz propuesta y los preparativos hacia una guerra civil” que, a su juicio, ocasionaría tal medida¹⁹³. El tema era relevante puesto que la relación con la administración Samper se había centrado en la posibilidad de un acuerdo de humanización de la guerra, el cual era concebido por las partes como primer paso hacia un proceso de paz que posibilitara acuerdos más duraderos:

hemos formulado una propuesta que se materialice en un convenio por la vida como la fórmula realista de aplicar el derecho internacional humanitario en las condiciones concretas del conflicto en nuestro país, con el propósito de proteger a la población civil de los efectos directos de la confrontación armada¹⁹⁴.

A propósito de esta propuesta, la vocería del ELN en la cárcel había solicitado al gobierno tener la posibilidad de interlocución con diversos sectores estatales y sociales para ventilar el Convenio por la Vida, orientado a responder a las demandas de garantías políticas y de compromisos humanitarios de las partes en torno a la humanización de las hostilidades. Pero tal vocería era crítica de la relación con el gobierno por cuanto consideraba que estaba mediada por funcionarios sin capacidad de decisión que agotaban la posibilidad de entrar a un proceso de mayor envergadura. A raíz de tal situación, incidieron para que el Alto Comisionado para la Paz se pronunciara en favor de iniciar acercamientos con el ELN en torno al tema de la humanización de la guerra:

se celebrarán reuniones con Francisco Galán y Felipe Torres, voceros de la UC-ELN, y Francisco Caraballo, que sienten las bases para llegar a un acuerdo sobre la vigencia práctica y efectiva de las normas del derecho internacional humanitario, tanto en lo relacionado con los medios y métodos de combate como en lo referente a las disposiciones

¹⁹²Transcripción de la entrevista de varios medios periodísticos a Manuel Pérez, Nicolás Rodríguez y Antonio García, integrantes del Comando Central del ELN. Diciembre de 1994.

¹⁹³ Carta de la UC-ELN al presidente Ernesto Samper, suscrita por Manuel Pérez, Nicolás Rodríguez y Antonio García, diciembre 10 de 1994.

¹⁹⁴Comunicación de Francisco Galán y Felipe Torres. Marzo 31 de 1995.

encaminadas a proteger a las víctimas y a los bienes afectados por el conflicto¹⁹⁵.

Sin embargo, el texto nunca se firmó, a pesar de que tras varias reuniones en la cárcel con delegados del sector gubernamental, los voceros de la guerrilla recluidos consiguieron un borrador para una declaración conjunta entre el Gobierno nacional, el ELN y el EPL en torno a la humanización de la guerra. En esto incidieron las dificultades comentadas y el anuncio del pago de recompensas por información que permitiera la captura de los jefes de los grupos guerrilleros.

Entre marzo y abril de 1995 la situación se hizo más tensa entre el gobierno y el ELN. Según denuncia del ELN, fueron asesinados en Bogotá, en estado de indefensión, dos dirigentes suyos por parte de efectivos de la XX Brigada del Ejército. Una de las víctimas era vocero designado por esta guerrilla para el diálogo de paz en preparación. Debido a ello, condicionó todo entendimiento a que hubiera *“esclarecimiento y justicia frente a este crimen de Estado”*¹⁹⁶. Este caso pasó a disposición de la justicia y pronto el ELN manifestó interés en avanzar en entendimientos sobre el posible convenio de humanización de la guerra, pero bajo la consideración de que lo hacía con desconfianza ante la dinámica que adquirirían los planes de los mandos militares, la actuación del paramilitarismo y el desarrollo ya previsto de las Convivir. Sin embargo, el 5 de junio de 1995 se suspendieron las conversaciones por iniciativa del ELN, que las condicionó a varios requerimientos: una declaración pública del gobierno que reconociera el crimen oficial reciente contra dos sus dos dirigentes, revocar la autorización de recompensas por la captura y las órdenes de la Organización Internacional de Policía Internacional (ICPO, por sus siglas en inglés) para proceder contra los dirigentes guerrilleros con quienes se aspiraba a dialogar, revisar lo que significaba en DIH la vinculación de población civil a las Convivir y, además, dada la situación tan vulnerable, conformar un Protectorado Internacional de Paz, de un grupo de países

¹⁹⁵Comunicado del Gobierno nacional en relación con los planteamientos de la UC-ELN y el EPL. Mayo 25 de 1995

¹⁹⁶Carta de la UC-ELN al presidente Ernesto Samper. Su contenido denunció que el 28 de marzo de 1995 fueron asesinados en Bogotá, en el centro comercial Plaza de Las Américas, el comandante Rafael (Edgar Grimaldo Barón) y el capitán Aicardo (Carlos Reyes Niño), dirigentes del ELN, quienes habrían sido atacados por la espalda y acibillados en estado de indefensión, sin que se procediera a detenerlos y con un procedimiento sin fórmula de juicio alguno. Abril 28 de 1995.

para acompañar y eventualmente servir de veedores en las conversaciones y los acuerdos¹⁹⁷.

El 7 de septiembre de 1995 la UC-ELN, junto con el EPL, expidió un comunicado en el cual, ante la declaratoria del estado de conmoción interior y el anuncio de fuertes medidas de confrontación con las guerrillas por parte del presidente Samper, afirmó que daba por entendido que la declaración gubernamental significaba el cierre de las posibilidades del diálogo y la negociación de paz, por lo cual formalmente consideraban rotos los contactos para el efecto y que los voceros designados que estaban en la cárcel mantendrían solo un canal de información e intercambio con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Crisis del gobierno e inviabilidad del proceso de paz

En el seno del gobierno existían diferencias sobre la política de paz y asuntos relacionados como la iniciativa de las Convivir, lo que llevó a que el ministro de defensa y las Fuerzas Militares se opusieran a la desmilitarización de Uribe y fracasara el inicio de las negociaciones con las FARC-EP. Esta situación produjo la renuncia del Alto Comisionado para la Paz, Carlos Holmes Trujillo, quien prefirió dejar el cargo y aceptar el nombramiento en la Dirección Nacional Liberal,¹⁹⁸ a lo cual siguieron suspensiones y rupturas formales en los acercamientos producidos con los grupos guerrilleros. Además, la insurgencia se quedó sin el interlocutor del gobierno, se produjo un giro en la política gubernamental, pues decayó en su agenda el tema de la paz, y sobrevino el llamado proceso 8000, con graves consecuencias para el ejecutivo. El presidente Samper lanzó una convocatoria a la “lucha contra todas las violencias”, propuso medidas e iniciativas legislativas restrictivas, en detrimento de los derechos humanos, e hizo concesiones a los militares, a los opositores y a todo tipo de presión, en aras de mantener un consenso nacional luego de una mínima

¹⁹⁷ “Para que el país sepa”, UC-ELN, junio 16 de 1995.

¹⁹⁸ El 23 de julio de 1995. “¿Prefirió usted las delicias de la politiquería al trabajo arduo y sacrificado en la búsqueda de la paz?”, le preguntó entonces el ELN en la carta abierta de Francisco Galán y Felipe Torres al Alto Comisionado para la Paz, en julio 24 de 1995.

sostenibilidad en medio de la profunda crisis de gobernabilidad que lo afectó¹⁹⁹.

El 16 de agosto de 1995 el gobierno declaró la conmoción interior y adoptó una serie de medidas “contra los factores de violencia y del crimen organizado”, que en su concepto incluían a la guerrilla, los paramilitares, el narcotráfico y otros grupos de delincuencia organizada. Así, anunció una fuerte respuesta militar y varias medidas caracterizadas por ser discutibles o arbitrarias dentro de los parámetros internos e internacionales de los derechos humanos o incluso contrarias a la Constitución Política. Ellas hicieron referencia al incremento desproporcionado de las penas, la cadena perpetua, la pérdida de beneficios jurídicos y penitenciarios para determinados delitos, el aval a la creación de las Convivir, el traslado de la competencia de las contravenciones a los jueces penales y la penalización de los menores de edad de manera similar a los adultos²⁰⁰.

La justificación oficial para el decreto de conmoción interior fue el agravamiento de los hechos de violencia que atentaban de manera grave contra la estabilidad institucional:

... la situación de orden público se ha agravado en las últimas semanas como resultado de la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, generadoras de los acontecimientos de violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana²⁰¹.

Esta nueva situación deterioró las posibilidades de relaciones o contactos entre el gobierno y los grupos guerrilleros, que declararon que no había condiciones para iniciar diálogos de paz y afirmaron que no estaban dispuestos a negociar con un gobierno ilegítimo que había llegado al poder gracias a los dineros del narcotráfico: “... *entendemos que Samper rompió los diálogos y la posibilidad de negociaciones. Con las recompensas, ahora sí masivas, el Estado de conmoción interior y tomar a la insurgencia como*

¹⁹⁹Por supuestas relaciones con los narcotraficantes y el ingreso de sus recursos ilegales en la campaña del presidente fue capturado Santiago Medina, tesorero de la misma; renunció el ministro de defensa, Fernando Botero, tras sindicaciones judiciales en su contra, y se abrió luego en el Congreso un proceso de investigación al presidente Ernesto Samper.

²⁰⁰Palabras del presidente, Ernesto Samper en el Acuerdo Nacional contra la Violencia, agosto 16 de 1995.

²⁰¹Decreto No. 1379 del 16 de agosto de 1995.

chivo distractor de la crisis del Gobierno y del Estado, son inaceptables las conversaciones”²⁰².

El 2 de febrero de 1996 la UC-ELN expresó que ante “el quiebre de la legitimidad” el asunto central no era la conversación con la guerrilla sino lograr una salida política que involucrara “la clase gobernante, el conjunto de los partidos y el conjunto de la nación”. Propuso entonces la convocatoria de una Convención Nacional que definiera los referentes para “convocar a la conformación de un nuevo gobierno de amplia participación”. Esta sería una salida “al conflicto global” que, entre sus asuntos, abordaría el de la insurgencia²⁰³.

Por su parte, las FARC-EP, en un pronunciamiento, se sumó el 11 de febrero de ese año a la consigna que exigía la renuncia inmediata del gobierno. Propuso que se realizara un encuentro de todos los sectores del país, incluida la insurgencia, con garantías ofrecidas por el Estado, para trabajar en “*un Acuerdo de Convivencia Democrática, Justicia Social y Soberanía que fuera sometido a una consulta popular, en condiciones de transparencia, y que sobre esta base se conformara «un nuevo gobierno de reconciliación y reconstrucción*”²⁰⁴.

El 17 de julio de 1996 la UC-ELN, ante la absolución del Congreso al presidente Ernesto Samper, llamó a realizar un “paro armado y acciones de desobediencia civil” orientadas a conseguir un nuevo gobierno. Así mismo, las FARC-EP y el ELN radicalizaron de nuevo su posición ante el gobierno y el mismo régimen político, de forma que en las elecciones de 1997 declararon oposición total y boicot, y desataron ataques contra el Estado que incluyeron arbitrarias actuaciones contra mandatorios locales, integrantes de corporaciones públicas y funcionarios públicos civiles así como presiones y amenazas contra la ciudadanía para que no concurriera a las urnas en las áreas de presencia directa de los frentes guerrilleros.

²⁰²Pronunciamiento del ELN y el EPL. ¿se pueden continuar los diálogos con el Gobierno de Samper? Septiembre 7 de 1995.

²⁰³Propuesta de la UC-ELN, febrero 2 de 1996.

²⁰⁴Comunicado del Secretariado Nacional de las FARC-EP, febrero 11 de 1996.

Acuerdo Humanitario de Remolinos del Caguán entre el gobierno y las FARC-EP

El 31 de agosto de 1996 las FARC-EP atacaron la base militar Las Delicias, en los límites entre Putumayo y Caquetá, según información oficial, con 111 militares en la guarnición: “3 oficiales, 17 suboficiales y 34 soldados yacían en las trincheras; otros 17 soldados heridos buscaban ponerse a salvo entre los cadáveres de sus compañeros, y los demás quedaron en calidad de rehenes de los asaltantes”²⁰⁵. Tras varios ataques fueron en total retenidos por las FARC-EP 60 soldados, en medio de varias derrotas militares infringidas por esta guerrilla a las Fuerzas Militares. El gobierno rechazó la acción y acudió al CICR para establecer la situación de los cautivos y posibilitar su liberación.

Dos días después del ataque a Las Delicias, el CICR informó que recibió un comunicado de las FARC-EP en el que se atribuyeron la retención de los militares e informaron que, en correspondencia con el Protocolo II de Ginebra, los retenidos recibirían trato de prisioneros de guerra. A la vez, solicitaron la conformación de una comisión para proceder a organizar la entrega de los militares: “*anunciaron la entrega de esas 60 personas a una comisión mixta, que será compuesta por personalidades nacionales e internacionales*”²⁰⁶.

El Bloque Sur de las FARC-EP solicitó al gobierno suspender los operativos militares en el Caguán y brindar garantías para que una comisión mixta, conformada por personalidades nacionales e internacionales, la Cruz Roja y voceros de las partes, recibiera a los 60 soldados retenidos. Designó, así mismo, a Joaquín Gómez, Rolando Romero y Fabián Ramírez, integrantes del Estado Mayor del Bloque Sur, como sus representantes para atender los trámites necesarios. Propuso al gobierno nombrar sus propios voceros e informó que entregaría a la Cruz Roja el listado de los militares en su poder²⁰⁷.

En respuesta a la solicitud de las FARC-EP, la Comisión de Conciliación Nacional (CCN) expresó su disposición de colaborar en el operativo para la liberación, con la aclaración de que se trataba de prestar un oficio para una solución humanitaria y que esperaba que los militares en poder de

²⁰⁵ “Las FARC-EP masacraron a 54 militares”. El Tiempo, septiembre 1 de 1996.

²⁰⁶ Comunicado de prensa del CICR, Delegación en Colombia. Septiembre 2 de 1996.

²⁰⁷ Comunicado del Estado Mayor del Bloque Sur de las FARC-EP, septiembre 9 de 1996.

la guerrilla fueran liberados lo más pronto posible. La Presidencia de la República avaló las actuaciones de la CCN, del CICR, la Cruz Roja y de los facilitadores que fueran necesarios, y manifestó estar dispuesto a ofrecer un marco de garantías y el despeje militar “*de un área razonable*”²⁰⁸.

Vale destacar que, paralelamente, las madres de los soldados retenidos se expresaban a través de comunicados y manifestaciones en exigencia de la pronta liberación de sus hijos, con el consiguiente compromiso del gobierno y las FARC-EP. La guerrilla solicitó que para la liberación estuvieran presentes una delegación de las madres de los soldados y medios de prensa internos e internacionales. El gobierno designó al ministro del interior, Horacio Serpa, para la coordinación gubernamental y la atención con la Cruz Roja y al Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, Carlos Vicente de Roux, como delegado del gobierno en las gestiones con los intermediarios y las FARC-EP.

La comisión que recibiría a los militares retenidos fue conformada inicialmente por monseñor Pedro Rubiano Sáenz, el excanciller Augusto Ramírez Ocampo, el exsenador Álvaro Leyva Durán y la Cruz Roja Internacional. Las FARC-EP les solicitaron “*interceder ante el señor Presidente de la República, como comandante de las Fuerzas Armadas que es, para que propicie unas condiciones de seguridad suficientes para que retornen a la institución y al seno de sus familias, sanos y salvos, los 60 militares hechos cautivos en el combate de Las Delicias*”²⁰⁹ El grupo guerrillero solicitó, el 30 de septiembre de 1996, el despeje militar del Medio y Bajo Caguán, de los municipios de Cartagena del Chairá y Montañitas, así como de las inspecciones de El Triunfo, Unión Peneya, San Isidro y Puerto Gaitán, en Caquetá, para garantizar la movilización y liberación de los soldados. La zona y su extensión fueron motivo de discusión entre las partes y la Comisión Facilitadora se dispuso a mediar.

La zona solicitada por las FARC-EP fue objeto de la acción inmediata de las Fuerzas Militares y el presidente Samper declaró que ofrecería garantías pero que la guerrilla no se pudiera aprovechar políticamente del operativo de liberación:

Estamos prestos a brindar las garantías necesarias para la movilización de la Comisión y la entrega de los soldados en la medida en que se precisen los sitios exactos y los términos de duración del despeje. (...)
La guerrilla no tiene ningún argumento para demorar la devolución de

²⁰⁸ Comunicado de la Presidencia de la República, septiembre 17 de 1996.

²⁰⁹ Comunicado del Bloque Sur de las FARC-EP. Septiembre 16 de 1996.

los soldados o insistir en convertir su devolución en un espectáculo que contraría los más elementales principios humanitarios de respeto a la vida y la dignidad de las personas privadas de su libertad de manera arbitraria²¹⁰.

En posteriores pronunciamientos, las FARC-EP denunciaron que los militares estarían preparando un rescate por la fuerza, lo que conllevaría el fracaso del entendimiento pretendido para producir las liberaciones; que los sitios previsibles para la entrega habían sido militarizados y dudaba de la decisión y autonomía presidenciales. Las madres pidieron públicamente al gobierno aceptar los términos planteados por las FARC-EP y llamaron a conseguir la paz y *“evitar que los hijos de Colombia sufran las consecuencias de una guerra como ésta que no les pertenece”*²¹¹. Afirmaron que había negligencia en informar así como dilación en las decisiones oficiales: *“consideramos que hasta el momento sólo hay dilación por parte del Gobierno, puesto que no abre las posibilidades a una entrega inmediata y en los mejores términos”*²¹².

Un mes después, el presidente Ernesto Samper anunció la decisión de despejar una amplia área de Montañita y Cartagena del Chairá, entre el 6 y el 16 de diciembre de 1996, para que las FARC-EP, con apoyo de los facilitadores, liberaran los cautivos. Sin embargo, las FARC-EP objetaron que en el área no se consideraba a Remolinos del Caguán donde había una base militar que impediría el desplazamiento de la guerrilla y que el ministro de defensa, Esguerra, y el general Bedoya habían declarado públicamente que no despejarían las zonas solicitadas. Por su parte, el defensor del pueblo, José Fernando Castro, comunicó al presidente Samper que con un equipo verificaría el cumplimiento del despeje militar anunciado, “en calidad de garante neutral” y que representaba un encargo de las madres de los soldados, dado que ellas, semanas antes, habían ocupado en demanda de apoyo las instalaciones de la Defensoría del Pueblo en Bogotá²¹³.

A pesar de que tanto el gobierno como las FARC-EP manifestaban voluntad para lograr la liberación de los militares retenidos, no había un contacto directo entre los voceros de las partes para acordar los términos. De esta manera, el ofrecimiento de desmilitarización temporal no surtió

²¹⁰Declaración del presidente Ernesto Samper. Octubre 11 de 1996.

²¹¹Comunicado de las madres de los soldados retenidos por las FARC-EP, octubre 31 de 1996.

²¹²Ídem.

²¹³Mensaje del defensor del pueblo, José Fernando Castro Caycedo, al presidente Ernesto Samper, diciembre 5 de 1996.

efecto, pues al omitir a Remolinos del Caguán, donde estaba instalada una base militar, las FARC-EP desestimaron cualquier posibilidad. A la vez se produjo, el 16 de enero de 1997, un nuevo ataque de las FARC-EP a tropas de la Infantería de Marina en Juradó, Chocó, donde fueron tomados como prisioneros 10 de sus efectivos. Su posibilidad de liberación quedó también sujeta al proceso adelantado por el Bloque Sur: “... *las gestiones para la liberación de los Infantes de Marina deben hacerse a través del Bloque Sur de las FARC-EP, instancia con la que deberá entenderse el Gobierno para convenir los términos de la liberación no de 60, sino de 70 soldados prisioneros de guerra*”²¹⁴.

Las FARC-EP enviaron entonces una comunicación pública al presidente Samper, solicitándole que el despeje fuera producto de un acuerdo bilateral. Según su versión, a pesar de la declaración unilateral de despeje del gobierno en la zona anunciada habían permanecido emboscados contingentes de contraguerrilla. El consejero De Roux expresó, en comunicación a las FARC-EP, que en el despeje el gobierno optó por mantener tropas en los cascos urbanos y sus áreas circundantes y que el planteamiento de “acuerdo bilateral” era nuevo y constructivo²¹⁵. Paralelamente, la Presidencia de la República, en otro pronunciamiento, desestimó la propuesta de las FARC-EP de recurrir a Venezuela como mediadora y advirtió que ello dejaba dudas sobre su real voluntad. Sobrevino entonces, durante los primeros tres meses de 1997, un empantanamiento del proceso que solo pudo ser superado gracias a la facilitación directa de monseñor Luis Augusto Castro y el posterior reforzamiento de la delegación gubernamental con el consejero José Noé Ríos, quien actuó en coordinación con Daniel García Peña, coordinador de la Oficina de Paz presidencial.

En mayo de 1997 José Noé Ríos entregó dos informes detallados al presidente Samper sobre aproximaciones concertadas, en los cuales puso de presente el apoyo decisivo de monseñor Castro y entregó términos completos sobre la situación, el área conveniente para desmilitarizar, el manejo de la seguridad, el papel de los alcaldes, personeros e inspectores de policía al frente de las autoridades locales correspondientes durante todo el proceso, cronogramas, rol del CICR y de los facilitadores internos e internacionales, así como el manejo con la prensa y demás asuntos necesarios. Sobre esta base, se configuró el Acuerdo de Remolinos del

²¹⁴ Comunicado del Bloque José María Córdoba de las FARC-EP. Enero de 1997.

²¹⁵ Carta a las FARC-EP del consejero presidencial, Carlos Vicente de Roux, enero 16 de 1997.

Caguán²¹⁶ cuyo contenido permitió al Presidente de la República informar que, con base en la desmilitarización temporal de más de 13 mil kilómetros cuadrados en Caquetá, se implementaría el operativo de la liberación. Afirmó el mandatario, como expresión del entendimiento conseguido, que destacaba *“la actitud positiva demostrada por los voceros de las FARC-EP para avanzar en una solución favorable”*²¹⁷. Así mismo, destacó la labor de los delegados gubernamentales y las contribuciones de los delegados de la CCN, monseñor Luis Augusto Castro, padre Jorge Martínez, Álvaro Leyva Durán y Augusto Ramírez Ocampo, y la de Pierre Gassmann, delegado del CICR.

La conformación de una ‘zona de seguridad’ para la entrega de los uniformados *“implica la ausencia temporal de las fuerzas militares en el sector correspondiente al Medio y Bajo Caguán (...) La zona de seguridad tendría una vigencia de aproximadamente 20 días contados desde la orden impartida por el señor Presidente de la República”*²¹⁸.

... el día de hoy he tomado la decisión de ordenar el despeje y la suspensión de operaciones militares, por treinta y dos días a partir del día 23 de mayo a las cero horas, de un área de 13.161 kilómetros cuadrados en el Departamento del Caquetá, más concretamente en la región del Caguán. La suspensión de toda actividad y presencia militares incluye la jurisdicción del municipio de Cartagena del Chairá, comprendidos los cascos urbanos de la cabecera municipal y de sus inspecciones de policía, entre ellas las de Remolinos del Caguán²¹⁹.

El 3 de junio de 1997 se firmó el Acuerdo de Remolinos del Caguán, con presencia de voceros del gobierno y de las FARC-EP, y el apoyo de los comisionados y delegados de la Cruz Roja, y se consolidaron los términos para la entrega de los 60 soldados y 10 infantes con presencia de las madres, en reconocimiento de su labor; todo ello con el acompañamiento de la comunidad internacional y de los medios de comunicación. En

²¹⁶En varias actas se consolidaron los acuerdos y el texto específico de compromisos finales para los procedimientos de entrega, conocido como el Acuerdo de Remolinos del Caguán, fue suscrito por Joaquín Gómez y Fabián Ramírez, comandantes del Bloque Sur de las FARC-EP y por los delegados del gobierno nacional, José Noé Ríos y Carlos Vicente de Roux; por los delegados de la Cruz Roja y por Monseñor Luis Augusto Castro el 3 de junio de 1997. En los actos de liberación se suscribieron actas de verificación de los compromisos.

²¹⁷Alocución televisada del presidente, Ernesto Samper, mayo 20 de 1997.

²¹⁸Primer Informe de José Noé Ríos al presidente Ernesto Samper sobre las gestiones para la liberación de los soldados en poder de las FARC. Mayo 11 de 1997.

²¹⁹Alocución televisada del presidente Ernesto Samper. Mayo 20 de 1997.

consecuencia, el 15 de junio de 1997 fueron liberados por las FARC-EP 60 soldados capturados en Las Delicias, Putumayo, y 10 infantes capturados en Juradó, Chocó. El Presidente de la República reconoció que las FARC-EP habían cumplido lo acordado, aclaró que el gobierno había asumido la negociación por motivos humanitarios y declaró que las salidas pacíficas y por la vía política son la forma adecuada para resolver los conflictos, por lo cual ofreció que, si se daban las condiciones, el gobierno estaba dispuesto a abrir la posibilidad de emprender un proceso de paz.

De tal manera, el éxito del Acuerdo de Remolinos del Caguán fue percibido en tal momento como la posibilidad de entablar diálogos de paz con las FARC-EP:

las devoluciones de los soldados también nos dejan la lección de que las soluciones pacíficas sí pueden ser un camino de salida al proceso de violencia armada que hoy nos persigue y asfixia. (...) El Gobierno está dispuesto, si se dan las condiciones, a abrir una nueva puerta por la paz de Colombia²²⁰.

La Cumbre de Yerbabuena y el Consejo Nacional de Paz

El 11 de abril de 1997 el gobierno organizó una Cumbre de Reflexión por la Paz en la hacienda Yerbabuena, cerca de Bogotá, con invitación representativa de entes del Estado y dirigentes sociales y políticos. Allí se propició un intercambio que arrojó un consenso en el sentido de retomar el tratamiento político del conflicto armado y asumir la propuesta de crear un CNP, a sabiendas de que no se vislumbraba a corto plazo una negociación con la guerrilla. Hubo, sin embargo, reserva sobre las posibilidades del gobierno para reemprender un proceso de paz y se manifestaron críticas sobre la actuación de la fuerza pública, un cuestionamiento a las Convivir, denuncias sobre los ataques del paramilitarismo a la población y exigencias humanitarias a la guerrilla.

Ante la crisis sufrida por el gobierno, parecía paradójico conseguir este resultado con el concurso de sectores de la sociedad civil, pero ello se explica por el surgimiento de algunos elementos políticos favorables: la Comisión de Conciliación Nacional adelantaba con éxito una consulta nacional en torno a definir un consenso sobre una política de paz permanente que comprometiera al Estado, el gobierno y la sociedad; la Red Nacional

²²⁰ Alocución televisada del presidente Ernesto Samper, junio 15 de 1997.

de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y otras iniciativas de paz desarrollaban actividades intensas en distintos ámbitos; avanzaban las negociaciones con las FARC-EP, que pronto habrían de facilitar la liberación humanitaria de los militares retenidos en combate; importantes empresarios establecieron contactos discretos con la guerrilla, propusieron la participación de los militares en los diálogos y la creación de una ley de paz, y fue designado ministro de defensa Gilberto Echeverry Mejía, vinculado a ellos, quien de inmediato propuso crear un CNP, el cual venían reclamando varios sectores.

En el difícil ambiente político y de pérdida de legitimidad y espacio político por parte del gobierno se dieron este tipo de expresiones de cambio, enfocadas en particular al tratamiento político del conflicto armado y a la búsqueda de posibilidades para la paz. El ELN reconocía el esfuerzo desarrollado por la CCN y otras iniciativas ciudadanas de paz, e incluso Raúl Reyes, miembro del Secretariado de las FARC-EP, declaró que era bienvenida cualquier “iniciativa de paz”. Podría hacerse referencia también a que las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), en medio del horror de sus crímenes sistemáticos contra el campesinado, gracias a la mediación del CICR y de Pax Christi, liberaron a los familiares de los dirigentes de las FARC-EP que tenían secuestrados.

La Cumbre de Reflexión por la Paz produjo la Declaración de Yerbabuena, que llamó a retomar una política de paz de Estado, reconoció el papel importante de la sociedad civil, respaldó la búsqueda de los acuerdos de aplicación inmediata en DIH y llamó a las guerrillas a iniciar negociaciones hacia una paz justa y duradera. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz había preparado un documento previo donde reconocía que a partir de 1995 se habían intensificado las hostilidades y la guerrilla había dado “golpes significativos a la fuerza pública”, de forma que tenía ahora presencia en lugares cercanos a las principales ciudades, ante lo cual el gobierno aumentaba el presupuesto militar y buscaba la retoma de iniciativa militar por parte del Ejército. En materia humanitaria, este documento reconoció el agravamiento de las violaciones, la extensión del paramilitarismo, el uso de terrorismo por las guerrillas y el creciente número de víctimas civiles, en especial de las afectadas por el desplazamiento forzado²²¹.

²²¹Documento base para la Cumbre de Reflexión por la Paz, presentado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, abril 11 de 1997.

El hecho de especial significación en la anterior cumbre fue la participación de Gilberto Echeverri Mejía quien, ya en calidad de ministro de defensa, había expresado que se empeñaría por hacer de la paz un propósito nacional y que retomaba la propuesta de la Comisión Facilitadora de Paz y Convivencia de Antioquia sobre promover un proyecto de ley que creara un CNP. Por su parte, el Gobierno nacional propuso también, a instancias de esta cumbre, convocar a un “gran cabildo nacional por la paz” antecedido de encuentros, foros o cabildos municipales.

A partir de la Cumbre de Yerbabuena se creó un Grupo de Impulso para promover el proyecto del CNP, con base en la iniciativa del ministro de defensa, con secretaría técnica y apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. El presidente Samper, al instalar las sesiones ordinarias en el Congreso el 20 de julio de 1997, hizo referencia a la iniciativa legislativa del CNP en términos de considerar el desarrollo del artículo 22 de la Constitución Política, asumir el propósito de configurar una política estatal con participación ciudadana y la delegación de algunas facultades del presidente de la república para acciones en búsqueda de la paz con apoyo de una instancia ejecutiva del Consejo propuesto. Así mismo, reconoció que en su integración se consideraba la participación de distintos sectores institucionales y de la sociedad civil, se creaba una gerencia para la paz a cargo de la Oficina de Paz de la Presidencia, con respaldo en el Fondo de Programas Especiales para la Paz²²², y se regulaba la participación internacional en los procesos de paz²²³.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz se ha identificado plenamente con la propuesta del Ministro de Defensa de conformar un CNP que asuma tareas concretas con miras a fundamentar una política permanente de paz hasta que cese la confrontación armada. Como parte de su compromiso, la Oficina asumió la Secretaría Técnica del Grupo de Impulso a la iniciativa del Ministro de Defensa cuya convocación obedeció a la decisión de desatar un proceso de consultas a sectores organizados de la sociedad civil y solicitar su cooperación para la elaboración del proyecto de ley que dará vida al mencionado CNP²²⁴.

El gobierno buscaba recuperar la iniciativa en el tema de la paz luego de que se suspendieran las posibilidades de entendimiento con la insurgencia desde el segundo año de su mandato, por lo cual reconoció la incidencia

²²²Ley 368 de 1997.

²²³Discurso del Presidente de la República, Ernesto Samper, en la instalación de sesiones ordinarias del Congreso de la República, julio 20 de 1997.

²²⁴Informe al Congreso de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, julio 20 de 1997.

del movimiento ciudadano de paz que se gestaba, compartió el llamado a configurar una política de paz nacional y estatal y adelantó las iniciativas legales del CNP y la reforma de la ley de orden público que establecía mecanismos para un proceso de paz, a sabiendas de que en su mandato era muy improbable que se produjera²²⁵.

El CNP se perfiló como ente estatal, órgano asesor del gobierno en políticas de paz y de convivencia y espacio de encuentro entre los entes gubernamentales, institucionales y sociales: “Echeverri concretó ante el Presidente de la República y los altos mandos militares su propuesta de darle vida al CNP, reiteró su intención de luchar por el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, de avanzar en el tema de los derechos humanos y el compromiso del Ministerio de Defensa en la lucha contra el narcotráfico. Será, dijo, una entidad del Estado que buscará una paz negociada para Colombia y se desintegrará cuando ese objetivo se alcance”²²⁶.

A partir de ese momento, el presidente Samper y el ministro Echeverri promovieron el proyecto de ley del CNP, dispuestos a concertar con los sectores de la sociedad civil y ponerse al servicio de una política de paz incluyente y viable para concretar acuerdos duraderos con la subversión:

El Consejo debe crear una política de paz permanente como afirma la Comisión Nacional de Conciliación; fruto de un gran consenso nacional, que debe trascender los gobiernos de turno, no depender de los intereses de grupo, tener continuidad en el tiempo y en los contenidos, contribuir a la solución política negociada de la confrontación armada y tomar en cuenta los criterios de desarrollo humano, cultural, económico, político, jurídico y ecológico, que permitan construir una nación en la que reinen la paz y la justicia social²²⁷.

El CNP fue creado mediante la Ley 434 de 1998, que le atribuyó tres grandes funciones y otras subsidiarias. La primera, ser consultor del Gobierno nacional, elaborar propuestas para la salida política al conflicto armado con apoyo en la sociedad civil y promover, en coherencia con una estrategia integral de paz, los derechos humanos, el DIH y la cultura de paz. La segunda, facilitar la colaboración armónica entre entidades y órganos del Estado para prevenir crisis institucionales y construir políticas de paz con el compromiso de todos los niveles administrativos, en atención

²²⁵Ley 418 de 1997 reformada por la Ley 548 de 1999 y 782 de 2002.

²²⁶ “Ministro de Defensa lanza Consejo Nacional de Paz”. El Tiempo. Abril 10 de 1997.

²²⁷ Proyecto de Ley por el cual se crea el Consejo Nacional de Paz. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Julio 25 de 1997.

a las directrices presidenciales. La tercera, elaborar un mapa del conflicto e identificar prioridades en la implementación de la política social e inversiones que posibiliten la paz y el desarrollo en las regiones. Entre las funciones específicas se destacaban la presentación de un informe anual al Congreso sobre el avance de los procesos de paz y las funciones relacionadas con las distintas autoridades así como designar un Comité Nacional de Paz como órgano ejecutor de las funciones delegadas por el Presidente de la República y el CNP²²⁸.

El CNP se consideraba un espacio de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, por lo cual le fueron atribuidas funciones ambiciosas que dieran solución a la conflictividad existente en el país, en correspondencia con los diagnósticos que señalaban que además del impacto del conflicto armado se registraban otros factores. Además, en cierto grado y dadas las circunstancias, resultaba ser un organismo con fundamento legal que permitiera, desde el tema y las funciones a cargo, contribuir al tratamiento de la crisis institucional que afectaba a la administración Samper, de forma que los consensos por construir con la institucionalidad gubernamental, estatal, política y social así como eventuales acuerdos con las guerrillas, repercutirían en la recuperación de la legitimidad y la viabilidad política.

En relación con las autoridades territoriales ya existían en varios departamentos Comisiones Departamentales de Paz que podían tener distintas denominaciones,²²⁹ las cuales habían realizado, con ayuda de la Oficina de Paz gubernamental, encuentros nacionales de intercambio²³⁰. La ley también estimulaba ahora la creación de consejos departamentales y municipales de paz, con funciones similares pero aplicadas en su propio ámbito. Se sumaba a estos esfuerzos la acción por la paz que emprendieron algunos ministerios, como el de Educación, que adelantó la campaña “la paz de los cien días”; el de Medio Ambiente con la propuesta “saquemos la naturaleza del conflicto”; el de Agricultura, con la Ley 60 que creaba las zonas de reserva campesina, concebidas por el gobierno como espacios de paz; y el de Trabajo, con una política de concertación, e instancias presidenciales y gubernamentales empeñadas en la promoción de los derechos humanos y el DIH.

²²⁸ Ídem.

²²⁹ En Nariño, Cauca, Antioquia, Sucre, Bolívar y Santander.

²³⁰ El primer encuentro en diciembre de 1995 en Bogotá y el segundo en octubre de 1996 en Popayán, con coordinación y acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Comisión de Conciliación Nacional y la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz mantuvo contactos con las guerrillas, trabajó en coordinación con entes estatales y de la sociedad civil y ambientó la posibilidad de establecer acuerdos humanitarios. En consecuencia, el presidente Samper delegó al comisionado de paz, Daniel García-Peña, la facultad para entrar en coordinación directa con los gobernadores y las autoridades municipales que fueran autorizadas para establecer contactos y eventuales acuerdos en materia humanitaria con las organizaciones insurgentes.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 418 de 1997, el Presidente de la República lo autoriza para realizar aproximaciones con los grupos alzados en armas que operan en su departamento con el fin de llegar a acuerdos parciales sobre aplicación del derecho internacional humanitario en la zona o crear circunstancias de distensión que faciliten el proceso electoral, dentro de los lineamientos establecidos en la Directiva Presidencial 06 del 18 de febrero de 1998. Las aproximaciones deben realizarse en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En los contactos que se realicen, debe estar siempre presente uno de los delegados; si no es posible, se informará sobre el resultado del encuentro en el curso de los tres días siguientes. (...)En ningún caso se autorizarán diálogos que supongan la discusión de temas nacionales relacionados con el manejo del orden público o la acción de la fuerza pública²³¹.

Informe de la Comisión Exploratoria Presidencial

El presidente Samper, al aceptar el despeje militar de un amplio territorio para facilitar el Acuerdo de Remolinos del Caguán, quebró resistencias de los altos mandos militares que llegaron a ser públicas y consiguió un entendimiento con las FARC-EP. Declaró entonces que había sido por “razones estrictamente humanitarias”, pero añadió que “las negociaciones pueden ser un camino de salida y el gobierno está dispuesto, si se dan las condiciones, a abrir una puerta por la paz”. Al tiempo, Manuel Marulanda Vélez declaró que “la gestión humanitaria demuestra que nada era imposible”, y reiteró la propuesta que un año antes hicieron las FARC-EP a la Comisión de Conciliación Nacional: estarían dispuestos a dialogar si había disposición oficial para reformas estructurales, derogar los decretos represivos, suspender el paramilitarismo y las Convivir, y despejar cuatro municipios: Uribe, Mesetas, Vista Hermosa y La Macarena, todos en el

²³¹ Dirigida a los gobernadores del Valle del Cauca, Santander, Tolima, Huila, Nariño, Cundinamarca, Meta, Caquetá, Putumayo y Magdalena. Marzo 5 de 1998.

Meta. De inmediato, los principales empresarios visitaron al Presidente y le ofrecieron respaldo para adelantar negociaciones.

Esta situación llevó al Presidente a conformar²³² una comisión para “definir los términos y condiciones dentro de las cuales podría celebrarse un primer diálogo de paz” con los grupos insurgentes y, a la vez, “presentar recomendaciones sobre el tratamiento con los denominados grupos de autodefensa como partes del conflicto armado”. La comisión fue integrada por José Noé Ríos y Daniel García-Peña, dado que habían participado en el acuerdo referido, lo que implicaba un nivel de confianza con las FARC-EP.

El mandatario afirmó que “muy seguramente la paz no se dará en mi gobierno” pero explicó que sí se podría avanzar en el camino de la salida negociada de la guerra. Anunció que podría darse el caso “de dos mesas de negociación en un solo proceso”, con referencia a las exploraciones con las guerrillas y ahora también con los paramilitares. Anunció así mismo que sería importante la participación de la comunidad internacional para facilitar, verificar e incluso componer el proceso. Estimó que los militares estarían dispuestos y que la sociedad civil jugaba un papel destacado. Al respecto, indicó que un apoyo valioso sería la creación del CNP, cuyo proyecto tramitaría el Congreso²³³.

La Comisión, luego de realizar consultas, dio a conocer sus resultados²³⁴, los cuales fueron avalados por el presidente Samper y adoptados como propuesta gubernamental. El informe consideró que, a pesar del escalonamiento de la guerra, se generaba un ambiente por una salida negociada. Su contenido recomendó, con las FARC-EP, ofrecer garantías para un primer encuentro que permitiera, a partir de sentar las bases de una política de paz, concretar un “acuerdo marco” para un proceso de paz con participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. Tal acuerdo marco podía dar lugar a acuerdos parciales sobre los temas de una agenda convenida. El presidente afirmó que este tipo de acuerdo permitía, durante su gobierno, iniciar un proceso de paz concebido en el mediano plazo y tener continuidad en otro gobierno²³⁵.

²³²El 23 de junio de 1997.

²³³Discurso del presidente, Ernesto Samper, Congreso de la República, julio 20 de 1997.

²³⁴Construir la paz de mañana, una estrategia para la reconciliación, Informe de la Comisión Exploratoria de Paz, presentado al Presidente de la República, Ernesto Samper, José Noé Ríos y Daniel García-Peña. Bogotá, 9 de septiembre de 1997.

²³⁵Palabras del Presidente, Ernesto Samper, en la Instalación del Grupo Interinstitucional de Derechos Humanos, septiembre 9 de 1997.

Las recomendaciones a las FARC-EP también incluían disposiciones de orden público para facilitar la reunión entre el gobierno y el grupo guerrillero; entre ellas, la definición de una zona de distensión para el primer encuentro, la suspensión temporal de las órdenes de captura contra los voceros y de la oferta de recompensa por los jefes guerrilleros. El informe recomendó, con el ELN y el sector aún en armas del EPL, solicitarles un pronunciamiento público sobre el acuerdo marco y avanzar en consensos sobre la aplicación del DIH. Las conversaciones con estas guerrillas podían ser convenidas en el país o en el exterior y se buscaría el acompañamiento de la CCN. Con ellas, el gobierno había mantenido comunicación en la que se hacía referencia a la posibilidad de lograr acuerdos humanitarios, y con el ELN la discusión de la política petrolera. Con los llamados «grupos de autodefensa» recomendó no reconocerles estatus político pero crear un escenario propio de tratamiento, conseguir el deslinde con ellos desde el Estado y plantearles exigencias humanitarias¹⁴⁴. Se solicitaría al CICR fortalecer su presencia y contar con su intermediación neutral en los asuntos humanitarios²³⁶.

La Comisión Exploratoria incluyó recomendaciones de carácter general “para generar con los grupos armados irregulares un ambiente de distensión”, las cuales hicieron referencia a canalizar aportes para definir una política de paz de Estado que llevara “a la reconciliación de todas las fuerzas vivas del país”, a conseguir un consenso nacional para la solución política del conflicto armado, a crear el CNP, a realizar cabildos abiertos sobre la paz en los municipios, a adelantar una campaña para “desarmar la palabra” y a solicitar a las autoridades competentes resultados ante los casos de graves violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario. Así mismo, agregó recomendaciones sobre el logro de acuerdos humanitarios de aplicación inmediata, otorgar garantías a la protesta social, conseguir la tipificación del delito de desaparición forzada, evaluar las Convivir para obrar en consecuencia, buscar apoyos académicos en el tratamiento de temas y promover el intercambio de experiencias internacionales sobre procesos de paz²³⁷.

A partir de considerar viables las recomendaciones, el presidente Samper declaró que la guerrilla tenía la palabra. Sin embargo, la situación no se resolvió favorablemente. Aunque el informe se dirigió básicamente a las FARC-EP, estas lo desestimaron y mantuvieron invariables sus exigencias

²³⁶Construir la paz de mañana, una estrategia para la reconciliación, Informe de la Comisión Exploratoria de Paz, antes referido.

²³⁷Ídem.

para el diálogo, no facilitaron contactos con la Comisión Exploratoria y luego descalificaron los términos de la propuesta. El gobierno, cuando todavía no se había producido un pronunciamiento oficial de las FARC-EP, buscó apoyo en la CCN y en sectores de la sociedad civil, sin resultados. La respuesta posterior de las FARC-EP fue en términos de considerar que no existían garantías gubernamentales, negarse a negociar con el presidente Ernesto Samper y anunciar que las propuestas para la paz debían ser expuestas al siguiente mandatario²³⁸.

El ELN declaró que, ante la crisis de gobernabilidad a fondo que existía, el diálogo para la paz debía asumirse con la sociedad. De hecho, para el ELN la propuesta no era atractiva por cuanto se reducía a apoyar un acuerdo marco definido con las FARC-EP y a reiterar el criterio ya existente de explorar acuerdos parciales sobre humanización de la guerra, sin que se hubiera retomado su propuesta de garantías para realizar una Convención Nacional que propiciara un diálogo con protagonismo directo de la sociedad y un temario de asuntos estructurales a partir de reconocer, en especial, procesos en las regiones afectadas por el conflicto. El presidente Samper se apresuró a obtener el concurso de países amigos, pero no pudo actuar al quedar sin base el inicio de una negociación de paz.

Preacuerdo de Viana (España) entre el gobierno y el ELN

A pesar de la negativa del ELN de iniciar diálogos y negociaciones formales de paz con el presidente Ernesto Samper, alegando ilegitimidad de su gobierno, mantuvo diálogos informales con sus consejeros y conversaciones con sectores de la sociedad civil. Manifestaron una insistente oposición a la política petrolera oficial y al tipo de convenios con las multinacionales del sector, con lo cual pretendían justificar los sabotajes contra la infraestructura petrolera y las instalaciones de los consorcios internacionales dedicados a la extracción. Se realizaron reuniones, principalmente entre los voceros en la cárcel del grupo guerrillero y funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con invitaciones a la unión Sindical Obrera (USO) y la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), hecho que se dio en el marco de la Asamblea por la Paz —antes referida—, la cual solicitó al ELN suspender los atentados y llamó a crear mesas temáticas sobre la paz donde se ventilara también este tema.

²³⁸Declaración del Secretariado de las FARC-EP. Septiembre 28 de 1997.

... el cura Manuel Pérez, máximo líder de esta organización subversiva, se comunicó por radioteléfono con los asistentes a la asamblea para ratificar su decisión de variar la política de volar oleoductos si el gobierno acepta una revisión conjunta del manejo de este recurso natural. El ministro del Interior, Horacio Serpa Uribe, que intervino en la instalación del acto, dijo que el gobierno analizará con mucha seriedad la propuesta tendiente a sustraer a la industria petrolera del contexto de la guerra y potenciar su papel frente al desarrollo del país²³⁹.

El tema de la humanización de la guerra se desarrolló paralelamente al anterior y se centró en la búsqueda de posibles términos de acuerdo sobre problemáticas que comprometían la guerrilla, como la toma de rehenes y el secuestro, el reclutamiento de menores de edad e iniciativas de implementación del DIH en el país. De igual forma, ante un eventual acuerdo, el ELN insistió en la necesaria participación de la sociedad civil y el acompañamiento internacional.

En tal contexto, se realizó una reunión en Madrid, España, entre los representantes del gobierno, José Noé Ríos y Daniel García-Peña, y voceros del ELN encabezados por Milton Hernández, integrante de la Dirección Nacional, con acompañamiento de la CCN, de forma que suscribieron un texto de acuerdo sujeto a ratificación presidencial y del COCE y la Dirección Nacional (DN) del ELN, el cual comprometía la convocatoria a una Convención Nacional que debía realizarse antes de finalizar el gobierno de Samper y trataba temas de una posible agenda. Este fue denominado Pre-acuerdo de Viana²⁴⁰.

El contenido de la Declaración de Viana expresó el propósito de diálogo y concertación con todos los sectores de la sociedad colombiana “para conseguir la solución del conflicto político-social armado” existente y destacó como puntos de acuerdo los siguientes: 1. Convocar una Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social con la finalidad de estructurar un acuerdo con desarrollo en instancias legislativas y en otros espacios que pueden dar lugar a una ANC o a un referendo. 2. En preparación de la Convención Nacional, se harán con las debidas garantías y reservadas pero con pronunciamientos públicos, reuniones con participación del gobierno, el ELN y la CCN y con invitaciones a un testigo del gobierno español, a los candidatos presidenciales para la segunda vuelta, el presidente del Congreso, delegados sindicales, gremiales, de las ONG de

²³⁹ “ELN revisaría ataques a oleoductos”. Diario El Tiempo. Agosto 28 de 1996.

²⁴⁰ Reunión Gobierno-ELN en el Palacio de Viana, Madrid, España, 9 de febrero de 1998.

derechos humanos y el Partido Comunista. Estas reuniones determinarán los elementos temáticos, organizativos y la asistencia a la Convención Nacional. 3. Simultáneamente, se buscarán los aspectos complementarios que conduzcan a la finalización de la confrontación armada y, entre tanto, se buscará un convenio por la vida y la aplicación del DIH. 4. El diálogo se iniciará con este preacuerdo y se ratificará con acompañamiento internacional de España, que será facilitadora del proceso, México, Costa Rica y Venezuela. 5. Este acuerdo será ratificado por el ELN y por el Presidente de la República y habrá reuniones con asistencia de la CCN. 6. El gobierno de Colombia, el ELN y la CCN agradecen la colaboración del gobierno de España²⁴¹.

Al ser publicado el Pre-acuerdo de Viana por el diario español ABC, contrariando la confidencialidad acordada entre las partes²⁴², el grupo guerrillero suspendió su ejecución por considerar que la filtración de la noticia podía ser una estrategia del gobierno para recuperar la imagen del presidente Samper, en perspectiva de la proximidad de la campaña electoral presidencial. Este incidente suspendió la posibilidad de llegar a un acuerdo entre el gobierno y el ELN²⁴³.

Acuerdo de Mainz (Alemania) entre el Consejo Nacional de Paz y el ELN

El Acuerdo de Puerta del Cielo, (Mainz), Alemania, fue firmado entre la representación del ELN y el Comité Nacional de Paz, órgano de coordinación ejecutiva del CNP, con facilitación de las conferencias episcopales de Colombia y de Alemania, en Wurzburg, Alemania, a menos de un mes de iniciarse la administración del presidente electo Andrés Pastrana²⁴⁴, a quien manifestaron voluntad de paz. Su contenido consta de

²⁴¹Declaración de Viana, suscrita por el Gobierno nacional: José Noé Ríos y Daniel García-Peña, por el ELN: Comando Central y dirección nacional, Milton Hernández; por la CCN: Augusto Ramírez Ocampo y Ana Mercedes Gómez. Testigos por el gobierno de España: Fernando Villalonga y Eduardo Gutiérrez.

²⁴²El 15 de marzo de 1998.

²⁴³“ELN metió Preacuerdo al congelador”. Diario el Tiempo. Abril 1 de 1998.

²⁴⁴El 15 de julio de 1998.

cuatro apartes: la participación de la sociedad civil, la humanización de la guerra, los recursos naturales y la Convención Nacional²⁴⁵.

Sobre la participación de la sociedad civil reconoció que debía ser permanente en el proceso de paz, con referencia a propuestas que persigan cambios estructurales o parciales, propiciar encuentros, conseguir la colaboración internacional y obtener espacios con el gobierno en demanda de garantías políticas y en busca del acercamiento con otras guerrillas y “actores de la guerra”. *“Ponernos al servicio del gran movimiento nacional inspirado por el Mandato por la Paz y en procura del final de la guerra...”*²⁴⁶.

Con referencia a la humanización de la guerra, condenó las acciones hostiles y masacres contra civiles apoyadas por distintos sectores, con omisión “de algunos agentes estatales”. El ELN se comprometió a suspender las retenciones con propósitos financieros en la medida en que resolviera su financiación por otros medios y cesar todo tipo de retención de menores de edad, mayores de 65 años y de mujeres embarazadas. Se exigió al Estado superar la impunidad ante los crímenes de lesa humanidad y no prorrogar la justicia regional. Demandó atención para los desplazados y garantía de retorno a sus tierras. Planteó que, con liderazgo de la sociedad civil y en coordinación con el Ministerio Público, se demarcaran bienes protegidos por el DIH. El ELN reiteró su acogimiento unilateral a las recomendaciones de Amnistía Internacional en su informe de 1994, y llamó a respetar las comunidades indígenas, étnicas y sus territorios así como los derechos del niño. Solicitó que el país suscribiera la Convención de Ottawa, que prohíbe las minas antipersonal, y a que se respetara el fuero de prisioneros políticos de los presos de la insurgencia.

²⁴⁵ Acuerdo de la Puerta del Cielo, suscrito en Wurzburg, Alemania, el 15 de julio de 1998 por el ELN, el Comité Nacional de Paz del Consejo Nacional de Paz y con la facilitación de las conferencias episcopales de Alemania y Colombia. Lo firmaron: Aida Abella, Gustavo Álvarez Gardeazábal, Hernando Angarita Figueredo, Pablo Beltrán, Ana Teresa Bernal, Jaime Bernal Cuéllar, Nelson Berrío, Jaime Alberto Cabal, Jaime Caicedo, César Carrillo, Monseñor Luis Augusto Castro, José Fernando Castro, Luis Eduardo Garzón, Carlos Gaviria, Ana Mercedes Gómez, Mario Gómez, Camilo González Posso, Milton Hernández, Hernando Hernández, Gabriel Izquierdo, padre Jorge Martínez, Eugenio Marulanda, Alfredo Molano, Víctor Moncayo, Samuel Moreno, Antonio Picón, Sabas Pretelt de la Vega, Javier Darío Restrepo, José Noé Ríos, María Isabel Rueda, Carlos Alberto Ruiz, Francisco Santos, Juan Manuel Santos, Eduardo Umaña Luna, León Valencia, Alejo Vargas, Juan Vásquez, Luis Carlos Villegas y Jorge Visbal.

²⁴⁶ Acuerdo de la Puerta del Cielo, antes referido, página 1.

Sobre el tema de los recursos naturales, el acuerdo incluyó la realización de un foro, en el marco de la Convención Nacional, sobre el manejo soberano de los recursos naturales y del petróleo, para promover iniciativas ante el Congreso y el gobierno. Entre tanto, el ELN se comprometió a cesar los sabotajes contra los oleoductos.

Con respecto a la Convención Nacional, el acuerdo planteó que se buscaría su convocatoria nacional y regional con miras “a la obtención de la paz y la justicia social, la ampliación de la democracia y la consolidación de la soberanía nacional”. La Convención Nacional se definió como varios espacios de diálogo con propuestas del Estado, la sociedad y la guerrilla. Se concibió que sentaba las bases de un acuerdo político de transformaciones sociales, del Estado y la sociedad, que se corresponderían con medidas administrativas, legislativas e “inclusive de una Asamblea Nacional Constituyente”. Reconoció al CNP como facilitador e invitó a las FARC-EP a vincularse al proceso de paz así como al conjunto de las guerrillas. Convocó la realización de la Convención en territorio colombiano, para lo cual solicitó garantías en un área donde hubiera cese bilateral del fuego²⁴⁷.

Diálogo y Acuerdo de Paz y Convivencia con el MIR- COAR en Medellín

En 1996, las milicias del Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR COAR) establecieron contactos con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y con el Programa Para la Reinserción. Tenían influencia reconocida en 14 barrios de las comunas populares de Medellín y en algunas áreas rurales de municipios cercanos. Se realizaron siete reuniones bilaterales de forma discreta durante varios meses en las cuales se consiguieron consensos. No se trataba de un movimiento guerrillero sino de un grupo miliciano de particular influencia en la dinámica del conflicto armado urbano registrado en Medellín y el Valle de Aburrá.

Inicialmente, se firmó un Preacuerdo de Paz con los voceros del MIR COAR, en términos de paz y recuperación de la convivencia pacífica, auténtica democracia participativa, desarrollo social de las comunidades de las comunas populares de Medellín y reincorporación de los militantes

²⁴⁷Los participantes en la reunión de Mainz quedaron en calidad de Comisión Preparatoria de la Convención Nacional, prevista para antes del 12 de octubre de 1998, a la vez que se conformaría un Comité Operativo.

a la vida política y social. El gobierno se comprometió a ofrecer garantías a los voceros y representantes del grupo ilegal en la negociación²⁴⁸.

El Acuerdo Final de Paz y Convivencia fue suscrito entre el Gobierno nacional, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el MIR COAR²⁴⁹, con presencia de la Iglesia católica y la Comisión Facilitadora de Paz de Antioquia, como veedores y garantes. Estableció compromisos sobre garantías para la vocería pública, la veeduría del proceso, favorabilidad política y jurídica²⁵⁰ para los excombatientes, derechos humanos y seguridad ciudadana, beneficios para la reincorporación de excombatientes a la vida civil, inversión social, dejación de las armas y esquema de seguridad. En su parte motiva, destacó la búsqueda de la afirmación de una auténtica democracia participativa, el desarrollo social de las comunidades de influencia del MIR COAR, el estímulo a la convivencia pacífica en el país, en Antioquia y en Medellín, y la reincorporación a la vida civil, social y política de sus integrantes.

Las partes declararon que este acuerdo conllevaba la desactivación de un factor de violencia, creaba un mejor clima de convivencia ciudadana y era un aporte a la construcción de la paz, así como la decisión de garantizar su cumplimiento y tratar los asuntos y las discrepancias mediante mecanismos de concertación. Entre los compromisos conjuntos sobresalió la evaluación de la situación socioeconómica de las comunidades en las áreas de influencia del MIR COAR para tomar decisiones de inversión

²⁴⁸En Bogotá, el 21 de enero de 1997. El 15 de mayo de 1997 el Gobierno nacional expidió el Decreto 1247, por el que se creó la comisión gubernamental encargada de negociar y suscribir los acuerdos finales con el MIR-COAR. Mediante este decreto se reconoció el carácter político de este grupo armado para que pudiera beneficiarse de los elementos contemplados en la Ley 104 de 1993 y la Ley 241 de 1995.

²⁴⁹Acuerdo Final de Paz, Gobierno nacional-MIR COAR, suscrito en Medellín el 29 de julio de 1998. Firmaron: presidente de la república, Ernesto Samper Pizano; ministro del interior, Alfonso López Caballero; ministro de la defensa nacional, Gilberto Echeverri Mejía; despacho del alto comisionado para la paz, Daniel García-Peña; coordinador nacional programa para la reinserción, Tomás E. Concha Sanz; gerente del fondo de paz, Patricia Pineda de Castro; secretario de gobierno del municipio de Medellín, Iván Felipe Palacio; alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez; gobernador de Antioquia, Alberto Bulles; negociador MIR-COAR, Luis F. Quijano Moreno; negociador MIR-COAR, Álvaro Ramírez Rivera; vocero MIR-COAR, Santiago Quijano Moreno; vocero MIR-COAR, Carlos M. Arenas López; veedor del proceso, padre Jorge Martínez; veedor internacional, Manuel Conde Orellana.

²⁵⁰En materia de beneficios jurídicos fueron concedidos indultos a los desmovilizados, de acuerdo con la Ley 418 de 1997.

social orientadas a la rehabilitación social y barrial. Incluyó también el programa de reinserción con apoyo de CORPADES y Nuevos Tiempos, ONG conformadas por los desmovilizados del grupo insurgente.

El contenido de los proyectos de inversión social girará en torno a: a) participación democrática para la planeación del desarrollo, en el marco de la pedagogía de la paz y la convivencia (...)b) Comisión sobre la Problemática y Desarrollo juvenil²⁵¹.

Se acordó crear Consejos de Paz en Antioquia y Medellín, e incorporar en cada uno de ellos a un miembro del MIR COAR. La Consejería de Paz de Antioquia y la Asesoría de Paz y Convivencia de Medellín promoverían las iniciativas respectivas. La Secretaría Técnica del CNP haría lo propio en relación con la incorporación del MIR COAR al CNP. En derechos humanos y seguridad ciudadana, los Consejos de Paz y las administraciones departamental y municipal promoverían Comisiones de Derechos Humanos y el estudio de la superación de la violencia urbana que proporcione recomendaciones políticas, y el Gobierno nacional apoyaría un foro o encuentro regional sobre el desplazamiento y un foro nacional para los temas de impunidad y de violencia urbana con participación de expertos nacionales e internacionales.

Sobre favorabilidad política, se reconoció al MIR (Movimiento de Integración Regional) como movimiento político, con base en la Ley 418 de 1997, se comprometió a brindar respaldo con recursos para los programas de una escuela de formación política, un fondo editorial, la publicación de la historia del MIR COAR y un foro-seminario sobre experiencias de acuerdos de paz. Se harían consultas con autoridades territoriales sobre posibilidades de participación del nuevo movimiento político en las corporaciones públicas territoriales. En lo relativo a inversión social, se acudiría a mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en Medellín a partir de una mesa de trabajo, se procedería a la construcción del Parque de Los Ausentes y se daría apoyo institucional y recursos para proyectos de inversión social con énfasis comunitario, dirigido a la juventud y las comunas particularmente afectadas por la violencia y la pobreza. El municipio de Medellín se comprometió a apoyar la creación de un Observatorio de Conflicto Urbano como proyecto de investigación que surgiera de la dinámica de CORPADES, con apoyo financiero. Sobre los beneficios para la reinserción socioeconómica se retomaron el tipo de programas y apoyos del PNR de anteriores acuerdos de paz.

²⁵¹ Acuerdo Final de Paz, MIR-COAR y Gobierno nacional, antes referido.



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 1998-2002

Diálogo, negociación y ruptura

con las FARC-EP y con el ELN



Fundación Cultura Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador y editor

V. GOBIERNO PASTRANA: DIÁLOGO, NEGOCIACIÓN Y RUPTURA CON LAS FARC-EP Y CON EL ELN

La política de paz del gobierno Pastrana

El presidente Andrés Pastrana se propuso asumir personalmente el liderazgo del proceso de paz. Su programa fue una síntesis de los consensos y propuestas nacionales existentes, en el que planteó priorizar la búsqueda de la paz en la agenda pública, pero de forma que se viabilizara de inmediato a través de hechos decisivos. En alusión a la anterior administración criticó, con un matiz practicista y espontáneo, las que consideró concepciones burocráticas, por sustentarse en equipos de asesoría y elaboración de documentos e informes previos tanto para la aplicación de la política como para la interlocución con las guerrillas. Bajo este concepto, el gobierno asumió una dinámica de hechos políticos por la paz no exentos de improvisaciones e incoherencias, que habrían de repercutir de manera negativa en el conjunto del proceso, uno de cuyos casos particularmente significativos fueron las condiciones en que se dio la instalación de la Zona de Distensión con las FARC-EP.

En consecuencia, a diferencia de anteriores gobiernos, no existió una elaboración política y programática que sustentara la política de paz. Entre otras razones, porque inicialmente no estaba presupuestada como aspecto central de su gobierno y luego porque se asumió como hecho político para posicionar la campaña electoral. Lo cual resultó exitoso una vez se produjo el hecho audaz de haber logrado la visita del emisario, Víctor G. Ricardo, quien se reunió directamente con Manuel Marulanda y miembros del Secretariado de las FARC-EP, en un movimiento que cambió la relación de fuerzas a favor de la elección de este candidato. Pero, además, en esencia, el presidente Pastrana asumió de manera expresa el planteamiento

consolidado en la opinión pública en términos de una política de paz de Estado de carácter permanente, con convocatoria nacional, a la cual habían aportado en varios aspectos los mandatarios anteriores. Recogía así expectativas y propuestas de la insurgencia y tenía fuerte respaldo del movimiento social por la paz; en especial del recién sucedido Mandato Ciudadano por la Paz.

Como medida general, planteó la paz como “eje conductor del Plan de Desarrollo”, lo que implicaba hacer énfasis en inversiones sociales, construcción de vías en zonas de conflicto, fortalecimiento del Fondo de Paz y apoyo interno a través de un “bono de paz” y de la cooperación internacional³. Como acción política frente al conflicto armado asumió, sin preámbulos, contactos, conversaciones y búsqueda de acuerdos sobre procesos de diálogo y negociación con la insurgencia, bien que ella se manifestara de manera colectiva como Coordinadora Guerrillera o directamente con las organizaciones, dio prelación al trato con las FARC-EP y lo consideró también con el ELN. No estuvieron en su agenda el narcotráfico ni el paramilitarismo con la posibilidad de reconocimiento como actores del conflicto armado ni de actores políticos.

Su discurso consideró la paz como proyecto nacional de carácter estructural y recuperó el concepto de superación de los factores generadores de violencia estructural, inequidad e injusticia social como la premisa de una paz estable y definitiva. Más aún, señaló tales circunstancias como las causas del alzamiento, que no dudó en calificar como político. Argumentó que las negociaciones con las guerrillas permitirían consolidar la unidad nacional, lo que implicó expresamente reconocer

el movimiento guerrillero como una realidad política”. Aceptó que un tratado de paz con las organizaciones insurgentes, en particular con las FARC-EP y el ELN, debía tener como referente una agenda política, pero también la confianza y la certeza de que estas organizaciones tuvieran una real decisión de paz. “Voy a negociar con las fuerzas insurgentes que expresan decisión de ser coprotagonistas de la reconstrucción nacional”²⁵², señaló.

La política de paz gubernamental concedió particular importancia a la acción en el ámbito internacional bajo el concepto de ‘diplomacia por la paz’, que buscaba la colaboración política, el acompañamiento de los diálogos y la cooperación económica con proyectos en las zonas afectadas por el conflicto. Se hizo referencia particular a la corresponsabilidad de

²⁵²De la retórica de la paz a los hechos de paz, Palabras del presidente Andrés Pastrana, acto de posesión del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá DC, agosto 11 de 1998.

otros países y organismos internacionales en el combate al narcotráfico así como en los programas de sustitución de los cultivos de uso ilícito por alternativas económicas productivas para el campesinado. La diplomacia para la paz llevó, así mismo, a conseguir el respaldo de la comunidad internacional en función directa de las conversaciones de paz, de forma que esta podría ser *“tercero imparcial, mediadora o veedora de acuerdos que se convengan con las FARC-EP”*²⁵³.

Fue importante la línea de diplomacia por la paz en busca de cooperación: permitió conformar grupos de países amigos y organismos internacionales en apoyo de los procesos de paz y desplegar una actuación del presidente Pastrana en los organismos internacionales y una positiva labor de su canciller en el mismo sentido así como la gira por seis países de Europa de una delegación bilateral del gobierno y las FARC-EP. Así, el presidente Pastrana asistió a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1998, donde solicitó cooperación para buscar alternativas que permitieran la erradicación de cultivos de uso ilegal y para fortalecer el Fondo de Paz. Ese mismo mes sustentó en la Cumbre de los No Alineados la política de paz como un asunto de implicación internacional, abogó por la resolución pacífica de los conflictos y destacó el multilateralismo y el rechazo de la carrera armamentista. Posteriormente, en octubre de 2000, asistió al Parlamento Europeo para hacer referencia a las circunstancias del conflicto armado interno, a los avances en política de paz y también solicitar cooperación. Por su parte, el Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo, le otorgó un valor especial a los resultados de la gira en Europa con dirigentes de las FARC-EP.

... de la gira, que valoro como muy productiva, puedo señalar tres propósitos cumplidos: Mostrarle a la comunidad internacional el proceso que se estaba viviendo; pedir la corresponsabilidad en la inversión y conocer esquemas políticos que sirvieran de insumos para el desarrollo de la agenda²⁵⁴, indicó.

Un proceso importante que no consiguió la paz

Entre las medidas gubernamentales estuvieron la desmilitarización de cinco municipios para posibilitar el inicio de los diálogos con las FARC-EP, el otorgamiento de garantías a los voceros del ELN para iniciar

²⁵³ Perseverancia y paciencia para construir la paz, discurso del presidente Andrés Pastrana. Consejo Nacional de Paz. Bogotá DC, marzo 24 de 1999.

²⁵⁴ Víctor G. Ricardo, Fue el Estado el que se oxigenó, experiencias y lecciones del proceso de paz, prólogo a la presente edición.

conversaciones con esta otra guerrilla, la convocatoria de sesiones del CNP, el reconocimiento de las acciones del Comité Preparatorio de la Convención Nacional con el ELN, la Comisión Facilitadora Civil, la Iglesia católica y otras entidades facilitadoras en los ámbitos nacional y regional. Sin embargo, aunque el gobierno planteó una convocatoria nacional y le concedió importancia al papel del sector empresarial, fue débil su relación con los partidos políticos y las diversas expresiones de la sociedad civil, salvo en determinados momentos y circunstancias.

En la zona de distensión con las FARC-EP hubo cese de hostilidades y presencia de las autoridades civiles. Allí se adelantaron el diálogo y las negociaciones. La experiencia fue concebida por el gobierno como una especie de “laboratorio de paz”, pero este enfoque contrastó con las notorias dificultades causadas por los incidentes militares, las violaciones contra la población, denunciadas como de presunta responsabilidad de las FARC-EP, la presión y amenazas a varias autoridades administrativas y de la justicia por esta guerrilla y el fracaso del proyecto piloto de sustitución de cultivos de uso ilícito. También se subrayó, junto a la política de paz, el combate al paramilitarismo, punto de particular exigencia de las FARC-EP y del ELN. Pero, a pesar de ciertas acciones de persecución oficial, el fenómeno paramilitar se extendió en numerosas regiones y sobrevino una verdadera ola de masacres de campesinos como acción de oposición al mismo proceso de paz con las guerrillas.

El Plan Colombia, previsto en la política de paz del gobierno, se explicaba como semejante al Plan Marshall en la posguerra de Europa, orientado a la reconstrucción y recuperación de la población, del tejido social, de la economía y de la institucionalidad afectada por el conflicto. No obstante, por su contenido, presupuesto y ejecuciones reales se asoció finalmente, en buen grado, a un plan de fortalecimiento, ampliación y robustecimiento de las fuerzas armadas estatales en el contexto del desarrollo de la guerra interna.

En resumen, con las FARC-EP se convino una agenda común, se alcanzó a discutir el cese al fuego y las hostilidades, se consiguieron varios acuerdos parciales, incluido uno de carácter humanitario, y hubo importantes intercambios en los que participaron la sociedad civil y la comunidad internacional, todo a través de audiencias públicas. Sin embargo, el proceso estuvo interferido de forma permanente por hechos de violencia, enfrentamientos y violaciones, lo cual implicó repetidas suspensiones, deterioro del tratamiento de la agenda sustantiva y progresivo daño de las posibilidades. Las FARC-EP dieron alta prioridad al tema del canje

humanitario, que en la práctica se trató en una mesa paralela e incidió en gestiones y consultas a las distintas ramas del poder público. Entre tanto, el gobierno, más allá de su disponibilidad para la formulación de la política, no hizo propuestas de reformas ni apuestas políticas y sociales a tono con el proceso de paz. A la vez, los sectores de poder y los gremios económicos mantuvieron su expectativa en cuanto a la posibilidad de la desmovilización guerrillera, pero no hicieron propuestas ni apuestas en materia social. Las negociaciones finalmente se rompieron y se retornó a las hostilidades.

Con el ELN, los entendimientos se presentaron a un menor nivel. Si bien se ofrecieron garantías para desarrollar la Convención Nacional y el diálogo se oficializó de manera paralela, más allá de algunas reuniones preparatorias ambos propósitos se ahogaron en medio de graves incidentes causados por violaciones de esta guerrilla al derecho humanitario, por la ofensiva paramilitar dirigida a zonas de especial presencia del ELN, y por el enfrascamiento y fracaso del acuerdo para instalar una Zona de Encuentro en el sur de Bolívar. Los acuerdos parciales fueron de menor significación, por lo cual el proceso lo que hizo fue generar algunos espacios de intercambio y aproximación temática, con formulaciones de búsqueda de un consenso nacional por la paz y con el positivo concurso de la comunidad internacional y delegaciones de la sociedad civil. A pesar de la liberación de los rehenes civiles y de los miembros de la fuerza pública capturados en combate por esta guerrilla y de la retoma de entendimientos al final del mandato presidencial, con el propósito de avanzar en una agenda de transición que retomara eventualmente el siguiente gobierno, los resultados fueron precarios y los diálogos finalmente también se suspendieron.

Llama la atención que, como antecedente, se vislumbrara que el escenario del proceso de paz fuera la ANC de 1991, tanto para quienes concertaron pactos de paz y accedieron a ella (M-19, EPL, PRT, MQL) como para aquellos que participaron en los diálogos de Caracas pero siguieron en el alzamiento al no conseguirse resultados (FARC-EP y ELN). Las FARC-EP han reiterado en varias ocasiones, durante los años 90 y en años recientes, que las reformas políticas y sociales asociadas a un pacto de paz pueden tener como escenario de definición una nueva Asamblea Nacional Constituyente, punto que se incluyó en la Agenda Común con el gobierno Pastrana. El hecho fue refrendado como recomendación central de la Comisión de Personalidades, en el intento de ponerle norte de resolución al proceso. Por su parte, en los foros con el ELN, a instancias del proceso de paz con el gobierno Pastrana, esta guerrilla afirmó que su propuesta

de Convención Nacional conllevaría un consenso nacional por la paz que adquiriría carácter preconstituyente, de forma que sus propuestas podrían ser adoptadas por una Asamblea Nacional Constituyente. Además, se ha estimado que en tal escenario podrían confluir los procesos de paz con las dos guerrillas.

Búsqueda de relegitimación en medio del conflicto

La crisis institucional derivada del gobierno anterior llevó a buscar la recuperación de credibilidad y legitimidad estatal y gubernamental en los ámbitos interno e internacional. Hecho, además, asociado a un contexto heredado de particular intensificación del conflicto armado con características de expansión e incremento de la actividad y capacidad militar guerrillera en prácticamente todas las regiones. Al mismo tiempo, se expandió de manera paralela y se consolidó el fenómeno paramilitar, con asiento en el norte, centro y parte del oriente del país. Pero, las FARC-EP, como el ELN, a pesar de reclamar la solución política negociada con el Estado se habían negado a iniciar un proceso formal de diálogo y negociación con el presidente Samper.

Desde el rompimiento de las negociaciones de Tlaxcala no había diálogos entre el gobierno y los grupos guerrilleros. Las FARC-EP habían rechazado cualquier posibilidad de negociación con el presidente Samper por considerarlo ilegítimo y el ELN solo hablaba con la sociedad civil, excluyendo al gobierno de estas conversaciones, a tal punto que no invitaba ni siquiera a los delegados del gobierno²⁵⁵.

El Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, explica la posición gubernamental como “*una estrategia integral de paz y seguridad*” que comprendía temas decisivos para enfrentar la crisis existente, basada en cinco elementos fundamentales e interrelacionados: la diplomacia por la paz para recuperar la posición de Colombia en el ámbito internacional y ganar el apoyo de la comunidad internacional; el fortalecimiento de las fuerzas militares con el presupuesto de pasar a la ofensiva y “*fortalecerlas para la paz o para la guerra*”; la lucha contra el narcotráfico con apoyo en la corresponsabilidad internacional, la erradicación de cultivos ilícitos y las extradiciones; la inversión social con atención a las comunidades más pobres y la búsqueda de la solución de tipo político por vía de la negociación con las guerrillas²⁵⁶.

²⁵⁵ Camilo Gómez Álzate, La Paz: una estrategia integral, prólogo a la presente edición.

²⁵⁶ Camilo Gómez Álzate, La Paz: una estrategia integral, prólogo a la presente edición.

Durante este gobierno dejó de existir la CGSB, apenas mencionada en sus inicios por el ELN como propósito y como mensaje a las FARC-EP de entendimiento unitario posible, pero que no fue aceptado, puesto que estas prefirieron asumir autónomamente tanto la interlocución política con el gobierno como su propia dinámica de despliegue militar. Adicionalmente, era claro desde hacía varios años que las FARC-EP, tras lo ocurrido en Tlaxcala, no estaban en disposición de reconocer y de cargar con los costos políticos y de violencia ocasionados por la reducida disidencia, aún en armas, del EPL, la cual fue reconocida por el ELN, dada la circunstancia de que sus voceros en la cárcel compartieron el encierro con Francisco Caraballo, que había sido el principal dirigente y vocero de ese grupo.

También, en ese momento prácticamente habían desaparecido las disidencias armadas que se registraron de manera incipiente al inicio de los 90 con respecto a los procesos de paz del M-19 (el Movimiento Jaime Bateman Cayón (MJBC), y del EPL (pequeños frentes residuales o rearmados que actuaron en su nombre pero que se fueron extinguiendo, con excepción del que se mantuvo en Norte de Santander, gracias a la actuación históricamente coordinada que allí se estableció entre el ELN, el EPL y las FARC-EP). La particularidad estriba además en que en esa región, desde los 80, la principal guerrilla fue el ELN y la segunda en importancia el EPL, lo que generó condiciones de entendimiento, pues en las regiones donde había disidencia del EPL y presencia hegemónica de las FARC-EP la actitud de esta fue la de someter a la primera, asimilar sus efectivos o, en su defecto, atacarla o expulsarla de la región. Pero en Urabá y Córdoba, dado el afianzamiento del paramilitarismo, la descomposición de la disidencia del EPL nutrió a este con parte de sus efectivos²⁵⁷.

²⁵⁷En Montes de María, el dirigente de la disidencia se entregó a las autoridades y buena parte del grupo restante se desmovilizó legalmente, renombrándose Frente Francisco Garnica. En Urabá, el grupo de la disidencia salió de la región y tras un periplo por Antioquia retornó a Córdoba, en donde se entregó al Ejército, lo que dio lugar a su desmovilización, pero de forma que los excombatientes fueron reubicados, con apoyo oficial, en terrenos controlados por los Castaño, las ACCU y las AUC. Ello dio lugar a que parte de los mismos se incorporaran a las estructuras paramilitares. En Santander, parte del grupo disidente se integró a las FARC-EP; los demás se disolvieron como grupo armado, tras la muerte del mando dirigente a manos del Ejército, y se desmovilizaron de manera informal. También hay que reconocer que otros grupos de esta disidencia se descompusieron en bandas delincuenciales, como en el occidente de Antioquia y el sur de La Guajira, razón por la cual fueron atacados por frentes de las FARC-EP. En Putumayo, el grupo existente, tras cometer arbitrariedades contra la población indígena y campesina, vio cómo varios de sus responsables fueron ajusticiados por las FARC-EP; los que quedaron se replegaron

En todo caso, el proyecto gubernamental buscó la recuperación institucional y la relegitimación del Estado con respecto a la anterior crisis de gobernabilidad sufrida, pero de forma que reconoció que este propósito necesariamente tenía que ligarse al hecho de reconocer la existencia del conflicto con la insurgencia y, por consiguiente, a abocar el tema de la paz del cual afirmó que estaba en el centro de la agenda nacional:

El conflicto con la insurgencia está en el centro de la agenda nacional y día a día crece la participación de la sociedad civil, exigiendo, como tiene que ser, que se haga la paz. (...) Espero dejar cimentada la paz antes de finalizar mi gobierno...²⁵⁸.

El tratamiento del narcotráfico y el Plan Colombia

El presidente Pastrana habló de dos guerras: contra el narcotráfico y contra la guerrilla, pero advirtió que eran de naturaleza y tratamiento diferentes.

Colombia padece dos guerras nítidamente diferenciables: la guerra del narcotráfico contra el país y contra el mundo y la confrontación de la guerrilla contra un modelo económico, social y político que considera injusto, corrupto y auspiciador de privilegios. Mi gobierno, en nombre de toda la Nación colombiana sabe muy bien que con el narcotráfico no existe ni debe existir diálogo ni entendimiento alguno. Sabe también mi gobierno, y así lo quiere el país, que con la guerrilla es posible dialogar para construir un tercer escenario de democracia en Colombia que resuelva las principales contradicciones y ponga fin a la violencia política²⁵⁹.

Sin embargo, en posteriores intervenciones aclaró que el conflicto armado con la guerrilla no era propiamente una guerra civil debido a la pérdida de respaldo que sufría la insurgencia, a la creciente movilización ciudadana en rechazo de las violaciones cometidas contra la población civil y a los cambios producidos en el curso del conflicto, en el que sus actores ilegales eran fuertemente afectados por el narcotráfico.

En Colombia no hay una guerra civil. Menos del cuatro por ciento de los colombianos apoya a la guerrilla. Durante las dos últimas décadas

a Nariño, donde algunos se asimilaron al paramilitarismo. Sobrevivió también como grupo armado un pequeño núcleo del EPL en Chinchiná, Caldas, hasta ser disuelto por el Ejército en años recientes tras cometer frecuentes secuestros de carácter extorsivo.²⁵⁸ Construir una nueva Colombia, Palabras del Presidente Andrés Pastrana, Instalación de las sesiones del Congreso. Bogotá, DC, Julio 20 De 2000.

²⁵⁹El Plan Colombia: alianza con el mundo contra el delito, por los derechos humanos, los derechos sociales y la ecología, presidente Andrés Pastrana. Bogotá, DC, octubre 22 de 1998.

el conflicto ha cambiado sustancialmente. Mientras la capacidad militar de los violentos aumenta, en gran parte gracias a los dineros del narcotráfico, la población civil pide que se le aparte del conflicto, pues ha entendido que ella es ahora la gran afectada y son sus derechos fundamentales los que se violentan día tras día ²⁶⁰.

De tal manera, el gobierno, al tiempo que diferenció el tratamiento político con la guerrilla y la negación de tal posibilidad con el narcotráfico y el paramilitarismo, fuertemente asociado a tal fenómeno, reconoció que el narcotráfico se había convertido en factor determinante en el conflicto armado y que se había vinculado a sus actores irregulares. Por tanto, en los primeros consensos obtuvo el compromiso de las FARC-EP sobre un proyecto piloto de sustitución manual de cultivos de uso ilícito, que habría de implementarse en Cartagena del Chairá, Caquetá, en cuyo contexto aceptó una reunión en Costa Rica entre delegados del mismo gobierno, las FARC-EP y un delegado del gobierno norteamericano, para consensuar una perspectiva del proceso de paz en el sentido de la superación de tal fenómeno.

Perodemanerageneral, dentro delesquemagubernamental, lecorrespondería al Plan Colombia responder a las expectativas socioeconómicas ligadas a la paz, de forma que ellas se adscribían precisamente a los proyectos de sustitución de los cultivos de coca y amapola por alternativas legales que resultaran viables.

El Plan Colombia es un conjunto de proyectos de desarrollo alternativo que canalizarán los esfuerzos compartidos de los gobiernos y de los organismos multilaterales con la sociedad colombiana. Sus indicadores de resultados serán la transformación de las zonas donde se cultiva el 80% de la producción mundial de coca y de amapola, en desarrollos agrícolas económicamente rentables para nuestros campesinos, en santuarios ecológicos... ²⁶¹.

En consecuencia, de los programas planteados en el marco de la política de paz, el Plan Colombia fue el más importante y abarcó el mayor esfuerzo del gobierno:

El Plan Colombia se desarrollará, principalmente en zonas críticas del conflicto. Aquellas regiones del país que han tenido presencia continua, durante varios años, de actores armados (tanto guerrilla como

²⁶⁰La paz es invertir en humanidad, desarrollo y bienestar. Palabras del presidente Andrés Pastrana, Parlamento Europeo. Estrasburgo, Francia, octubre 26 de 1999.

²⁶¹El Plan Colombia: Alianza con el mundo contra el delito, por los derechos humanos, los derechos sociales y la ecología, presidente Andrés Pastrana. Bogotá, DC, octubre 22 de 1998.

paramilitares), que han visto retrasadas por mucho tiempo, inversiones fundamentales para el desarrollo económico y social y presentan condiciones que imposibilitan el desarrollo de un mayor capital social, político, económico y ambiental, existiendo además el riesgo de que estas condiciones se expandan a las regiones adyacentes por factores tales como el desplazamiento interno ²⁶².

El Plan Colombia fue promovido por el gobierno, inicialmente, bajo recomendaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una especie de Plan Marshall que debía contar con un esfuerzo estatal importante y con recursos de la cooperación, orientados a crear mecanismos de sostenibilidad de la economía, en relación con proyectos de beneficio al campesinado y a las regiones afectadas por el conflicto, sustitución de los cultivos de uso ilícito con una visión de corresponsabilidad internacional así como defensa de los derechos y tratamiento de la situación humanitaria registrada en el contexto de la problemática armada.

En su ejecución, se invitó a vincularse a la comunidad internacional, determinante por el volumen de recursos y las implicaciones políticas y militares del apoyo aprobado en su favor por el Congreso de Estados Unidos. Esto porque, en principio, se planteó un contenido centrado en la lucha contra el narcotráfico, que resultaba coherente con el énfasis al respecto, también asumido por el gobierno colombiano, así como su relación con el fomento de proyectos de infraestructura, sociales y económicos dirigidos a la rehabilitación y la sustitución de cultivos de uso ilícito por alternativas productivas, en el marco del proceso de paz. Pero sobrevino entonces una nueva circunstancia en la cual la lucha antinarcóticos fue concebida en el terreno militar y relacionada directamente con la acción contrainsurgente. Así, se generó en el país, con repercusión internacional, una fuerte controversia sobre la decisiva intervención norteamericana.

Fue evidente entonces el viraje que se produjo en el enfoque del Plan Colombia, que había partido del llamado a la cooperación económica y técnica internacional bajo preceptos de soberanía y para contribuir a la lucha contra el narcotráfico, ahora ligada al concepto de búsqueda de un consenso interno que incluyera a la misma insurgencia, en el marco de los propósitos del proceso de paz en curso, de los cuales se derivarían reformas sociales necesarias, que debían atenderse como fundamento de la reconciliación nacional.

²⁶² Plan Colombia. Contenido en: Hechos de Paz V-VI, A la mesa de negociación. Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, pág. 439.

La comunidad internacional podrá ser muy creativa en su contribución al plan de paz mediante preferencias arancelarias; acceso a mercados; asistencia técnica; financiamiento focalizado; líneas de crédito con intereses especiales, entre otros. (...) Colombia necesita del apoyo internacional que sea oportuno, generoso, y sin condicionalidades que afecten nuestra soberanía o no se puedan cumplir. Es imprescindible reiterarle a esa comunidad internacional un hecho absolutamente novedoso en la agenda del proceso de paz. Me refiero a la decisión de la insurgencia de desnarcotizar sus áreas de influencia a condición de no presentarla como un cartel terrorista y de viabilizar la alternativa productiva que no es necesariamente la sustitución de cultivos, sino que además puede y debe ser la erradicación no contaminante ni destructiva. Esa erradicación, debe complementarse por una acción consensuada entre la insurgencia, la comunidad internacional y el Estado colombiano ²⁶³.

En igual sentido, el Alto Comisionado para la Paz lo había explicado dentro de una visión de desarrollo, atención a la pobreza, defensa de los derechos humanos, participación ciudadana y asistencia a las víctimas del conflicto:

El Plan Colombia tendrá cuatro grandes ejes, a saber: los agroproyectos, el desarrollo de infraestructura, la conservación de los recursos naturales y la salvaguarda de los derechos humanos, en especial de la población vulnerable por la pobreza o por ser víctimas de desplazamiento. El desarrollo de los diferentes programas se llevará a cabo con la participación de los ciudadanos en forma directa y a través de las organizaciones sociales que operan en cada zona, tanto para el diseño de los mismos como para su realización y seguimiento ²⁶⁴.

Los programas de inversión social, que no significaron reformas ni medidas estratégicas sino subsidios focalizados y algunas inversiones en infraestructura de carreteras en zonas de conflicto, fueron concebidos como las “herramientas para la paz”, adscritas al apoyo del Plan Colombia. Así fueron enunciados en el marco de los programas presidenciales: *Empleo en Acción* para generar un margen de ocupación laboral temporal de mano de obra no calificada; *Jóvenes en Acción* para capacitar jóvenes de bajos recursos; *Familias en Acción* para el apoyo a núcleos familiares; *El Campo en Acción* en apoyo a la compra anticipada de cosechas campesinas y a proyectos agropecuarios y piscícolas; y, *Vías para la Paz* para la mejora

²⁶³ El Plan Colombia: alianza con el mundo contra el delito, por los derechos humanos, los derechos sociales y la ecología. Presidente Andrés Pastrana. Bogotá, DC, octubre 22 de 1998.

²⁶⁴ Respuesta del alto comisionado Víctor G. Ricardo al cuestionario enviado por la Comisión Sexta del Senado. Proposición No. 22 de 1998.

y pavimentación de algunas carreteras²⁶⁵. Luego sería, a partir de la cooperación norteamericana, un plan de fortalecimiento militar para combatir al narcotráfico y también a la insurgencia.

Esta situación conllevó un fuerte debate interno, cuestionamiento de las FARC-EP en la mesa y críticas y resistencias por tal razón, en miembros de la cooperación europea y en determinadas instancias y organismos internacionales. Sin embargo, en el balance posterior del proceso de paz hecho por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, se argumenta que no existía contradicción entre el propósito general de la paz y la articulación de las políticas y propuestas en el orden social y el fortalecimiento militar, vistos en relación con el necesario combate al narcotráfico.

El objetivo fue la paz y para llegar a ella se fortalecieron las Fuerzas Militares como nunca antes, se reconstruyeron, se diseñó y se puso en marcha el Plan Colombia, el más grande de nuestra historia en materia de inversión social y lucha contra el narcotráfico, y sentamos a la mesa de negociación a los dos grupos guerrilleros más grandes del país ²⁶⁶.

Itinerario del proceso con las FARC-EP

1. El despeje

La interlocución con las FARC-EP tuvo como antecedente una reunión facilitada por Álvaro Leyva, en la cual actuó como emisario del candidato Pastrana su asesor para el tema de paz, Víctor G. Ricardo. Participaron en ella Manuel Marulanda y otros integrantes del Secretariado Nacional de ese movimiento guerrillero. Se trató de un hecho determinante para el triunfo electoral, dadas las expectativas de paz existentes en la ciudadanía. Tras la elección, el presidente electo Andrés Pastrana, antes de su posesión²⁶⁷, de forma inédita y arrojada se reunió con Manuel Marulanda y miembros del Secretariado de las FARC-EP para ambientar el pronto inicio de los diálogos de paz. Esa reunión entre el presidente electo, Andrés Pastrana, y Manuel Marulanda, comandante de las FARC-EP, que con razón se consideró histórica, respondió al cumplimiento de la promesa hecha en la reunión previa con el equipo de la campaña electoral. Dadas estas condiciones previas, el alto comisionado, Víctor G. Ricardo, estableció

²⁶⁵Herramientas para la paz, alocución radiotelevisada del presidente Andrés Pastrana. Bogotá, DC, 14 de diciembre de 2000.

²⁶⁶Camilo Gómez Álzate, La Paz: una estrategia integral. Prólogo a la presente edición.

²⁶⁷9 de julio de 1998.

pronto un entendimiento con las FARC-EP y luego buscó consolidar un consenso con los alcaldes y la comunidad de los cinco municipios por desmilitarizar²⁶⁸.

La zona se estableció a pesar de las constantes críticas a la misma, debido a la falta de claridad sobre los términos del acuerdo establecido²⁶⁹, su notoria extensión²⁷⁰ y el carácter estratégico de esta región para las FARC-EP. Sin embargo, el gobierno también encontró respaldo de sectores de la sociedad civil que querían adelantar el proceso de paz. Surgió una serie de dificultades; entre ellas: la notoria improvisación del gobierno al no prever ni establecer de manera negociada unos términos previos del uso de la zona en función del proceso por las partes, lo cual le acarreó pérdida de iniciativa y serias limitaciones al buscar subsanar tal posibilidad con posterioridad; la resistencia del estamento militar a aceptar su consecuencia efectiva en la región; la conciliación con tal postura del presidente Pastrana, que lo llevó a insistir en la permanencia de las tropas en el Batallón Cazadores; la exigencia de las FARC-EP sobre el cumplimiento efectivo del compromiso de desmilitarizar la zona; el debate público ante contradictores del despeje; los reclamos de otros sectores por la ausencia de una reglamentación de la zona y las reacciones ante la presencia masiva de efectivos guerrilleros, incluidos los cascos urbanos, hecho al que sucedieron denuncias sobre amenazas y presiones de la guerrilla contra funcionarios y pobladores.

El presidente Pastrana hizo eco a tal resistencia militar e intentó mantener los efectivos del Batallón Cazadores. Pero, como podía preverse, las FARC-EP no aceptaron tal pretensión del gobierno y exigieron el cumplimiento de lo acordado, advirtiendo que con la garantía que ofrecía la Zona de Distensión desmilitarizada podían proceder a la negociación de otros asuntos. También, como lo reconoce el entonces Alto Comisionado para la Paz, se prolongó la discusión y la dificultad de entender la viabilidad de esta zona desmilitarizada por otras razones como las posiciones de abierto rechazo tanto a la zona como al proceso de paz y el costo político que significó el que el cese al fuego solo operara en tal zona y no en el resto del territorio nacional. Además, obraron en contra las denuncias sobre hechos

²⁶⁸Los municipios de Mesetas, Uribe, La Macarena y Vista Hermosa, en Meta, y San Vicente del Caguán, en Caquetá.

²⁶⁹No obstante la relevancia del entendimiento inicial con las FARC-EP, dado el protagonismo directo del presidente Pastrana y la pronta confianza ganada para iniciar la interlocución, se careció del acuerdo específico necesario para establecer una reglamentación que hubiera evitado algunas incoherencias y tensiones. Algunos sectores reclamaron que se hiciera público el acuerdo suscrito al respecto, pero pronto quedó claro que no existía como tal.

²⁷⁰Alrededor de 42 mil kilómetros.

violatorios al derecho humanitario por parte de esta guerrilla, cometidos dentro y fuera de la zona, así como la lentitud para lograr acuerdos de real importancia ante una opinión pública muy sensibilizada con las aspiraciones de la paz.

2. La propuesta de canje humanitario

Llama la atención que el asunto del canje humanitario se convirtiera en central desde la etapa preparatoria de la instalación de los diálogos, dado el marcado énfasis que le dieron las FARC-EP, pues el mismo Manuel Marulanda asumió la interlocución del tema con el gobierno. La propuesta de la guerrilla era conseguir un acuerdo para liberar simultáneamente el personal de la fuerza pública en su poder y los guerrilleros presos, pero de manera que el acuerdo diera lugar a un mecanismo permanente de intercambio en tal sentido, definido mediante una ley aprobada por el Congreso. Así, las FARC-EP posicionaron el tema del llamado canje humanitario en la preagenda que se conciliaba con el gobierno. El presidente Andrés Pastrana, por su parte, hizo aclaraciones respecto de las condiciones que se debían cumplir. Explicó que no iba a haber una ley permanente de canje y que no se iban a excarcelar guerrilleros que fueran juzgados por crímenes de lesa humanidad.

Fue después de muchas discusiones y sucesos, iniciativas de ley fallidas en el Congreso y la significativa presión que iniciaron las madres de los miembros de la fuerza pública cautivos por la guerrilla así como la incidencia de organizaciones de paz, de derechos humanos, entidades internacionales y humanitarias, sociales y políticas, que reclamaban una solución humanitaria para el caso y para los civiles tomados como rehenes o secuestrados, en una fase posterior, cuando el 2 de junio de 2001, tras varios acuerdos parciales de orden temático y procedimental entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, se suscribió un acuerdo humanitario que posibilitó la liberación de la gran mayoría de los militares y policías cautivos y de algunos guerrilleros encarcelados. Puede decirse que existió un movimiento de opinión que demandó este acuerdo entre las partes²⁷¹. Incluyó mecanismos para la entrega de soldados y policías así como de guerrilleros presos que se encontraban enfermos. El gobierno consiguió priorizar la del coronel Álvaro León Acosta, que se encontraba en graves condiciones de salud, a la vez que las FARC-EP, además de las obligaciones convenidas, se comprometió a ampliar de forma unilateral el número de liberados. El presidente Pastrana manifestó en varias oportunidades su

²⁷¹ Acuerdo Humanitario entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. San Vicente del Caguán. 2 de junio de 2001.

satisfacción y afirmó que era un primer paso para excluir la población civil del conflicto armado.

Con la ejecución del acuerdo humanitario que conllevó finalmente la liberación de más de 300 soldados y policías por parte de las FARC-EP, estas volvieron a insistir en una Ley de Canje permanente para liberar a los retenidos faltantes, quienes tenían rangos de oficiales y suboficiales, y con el propósito de obtener la excarcelación de los demás guerrilleros presos. Sin embargo, el gobierno no consideró tal posibilidad, afirmó que era inconstitucional y que había rechazo de la sociedad. A partir de allí, este grupo guerrillero, mediante declaraciones de Jorge Briceño, miembro del Secretariado, amenazó con iniciar el secuestro de parlamentarios y dirigentes políticos de los sectores más representativos del poder o de sectores tradicionales de la política, para presionar su propuesta de canje. En consecuencia, se produjeron varias tomas de rehenes entre ellas personajes como el exgobernador del Meta, Alan Jara; el senador por Nariño, Luis Eladio Pérez y varios habitantes del exclusivo edificio Miraflores en Neiva, Huila.

3. Instalación de la mesa de diálogo entre el gobierno y las FARC-EP

Para el inicio del diálogo, el Gobierno nacional planteó “una agenda abierta y sin temas vedados”. El 7 de enero de 1999 se instaló oficialmente la Mesa de Diálogo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en San Vicente del Caguán, encargada de preparar una agenda, convenir un cronograma y alcanzar pronto los acuerdos necesarios para proceder a las negociaciones formales de paz²⁷². A la instalación de la mesa, realizada el 7 de enero de 1999, asistió el presidente Andrés Pastrana, en actitud que expresaba su política de liderar directamente el proceso y mostraba la confianza inicial con las FARC-EP, gracias a su anterior encuentro con Marulanda y otros miembros del Secretariado. A pesar de esto, el mismo Marulanda, jefe máximo de las FARC-EP, no asistió al acto con el argumento de que existían problemas de seguridad, hecho que con anterioridad había conocido el Alto Comisionado Víctor G. Ricardo y, por su conducto, el propio Gobierno nacional. La versión de las FARC-EP era la de una infiltración paramilitar en la Zona de Distensión con el propósito de atentar contra su comandante y contra el mismo presidente o el alto comisionado, para hacer fracasar el proceso.

²⁷²Declaración conjunta, Gobierno nacional y FARC-EP. San Vicente del Caguán, enero 7 de 1999.

La Mesa de Diálogo sería la encargada de llegar a los primeros acuerdos para entrar a la fase de negociaciones de paz, en cuya metodología se daría lugar a la participación de la sociedad, en el entendido de que las soluciones buscadas se relacionaban tanto con la superación de la guerra como con los problemas estructurales del país. En la ocasión, ambas partes manifestaron voluntad de llegar a acuerdos definitivos que configuraran un tratado de paz. En los días siguientes a la instalación de la Mesa de Diálogo con las FARC-EP, los paramilitares ejecutaron varias masacres contra campesinos, las cuales ocasionaron más de 200 víctimas fatales, lo que motivó la suspensión del diálogo apenas iniciado, por parte de esta guerrilla²⁷³. El gobierno respondió que el proceso de paz no podía estar sujeto a eventos externos como ese, afirmó que independientemente de lo que se tratara en la mesa de conversaciones su política era de combate a los grupos paramilitares, que denominaba “de autodefensa” o de “justicia privada”, e informó sobre algunas capturas y hechos de persecución²⁷⁴.

4. Tras sortear dificultades se firma el Acuerdo de Caquetania

Pronto afloraron otras dificultades y diferencias en asuntos de distintos orden. Seguía la tensión debido a la presión de las FARC-EP por una ley de canje, a la cual el gobierno respondía que no solo era una propuesta inconstitucional sino contraria a la superación de la guerra y a la recuperación del orden público. Las reuniones entre delegados de las partes no mostraban avances importantes ni con respecto a la definición de la agenda de la negociación ni con el canje humanitario. Ante las masacres paramilitares de pobladores campesinos, que habían motivado la suspensión del diálogo, las FARC-EP aseveraban que había colaboración de la fuerza pública en tales hechos e ineficacia del gobierno para combatir estos grupos irregulares. Por ello, solicitaron al Gobierno nacional resultados efectivos contra las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y condicionaron la reanudación de los diálogos a la presentación de un informe oficial sobre los programas y resultados de la acción contra el paramilitarismo.

De otra parte, también sobrevinieron tensiones tras las denuncias de abusos cometidos por las FARC-EP contra la población en la Zona de Distensión. Se agregaron hechos de presión de esta guerrilla contra autoridades civiles de la zona; de tal forma fueron afectadas la Alcaldía de La Macarena

²⁷³ Carta abierta de las FARC-EP al Presidente de la República. Montañas de Colombia, enero 18 de 1999.

²⁷⁴ Carta del Alto Comisionado Víctor G. Ricardo a las FARC-EP. Enero 20 de 1999.

(Meta) con la salida de su alcalde y resultó amenazada y desplazada la fiscal local de San Vicente del Caguán (Caquetá). El gobierno señaló tales situaciones como incumplimiento de los acuerdos previos, y otros sectores institucionales y sociales criticaron la ausencia de una forma de veeduría.

El Gobierno nacional explicó que la salida de autoridades civiles no estaba contemplada en los acuerdos y que tales hechos eran inadmisibles. En lo relativo a la dinámica militar, si bien en la Zona de Distensión había una situación de cese al fuego y en el contexto nacional no había pactada una tregua de las hostilidades, las FARC-EP concentraron y fortalecieron un fuerte pie de fuerza en la misma zona, que fue percibido como base estratégica, eje de un despliegue ofensivo y recurso de repliegue con impacto en varias regiones del país, hecho que conllevó debates y denuncias sobre el eventual ingreso y salida de contingentes guerrilleros. Motivo de esta tensión eran también los choques militares ocurridos en distintas regiones así como los ataques contra la población civil en casos como los homicidios fuera de combate, los desplazamientos, las tomas de rehenes, los secuestros extorsivos, las imposiciones económicas, los retenes ilegales y los cierres de vías realizados por la organización guerrillera. Al respecto, un hecho que tuvo grave repercusión fue el asesinato de tres norteamericanos cooperantes con los pueblos indígenas, que mereció un alto rechazo de la comunidad internacional²⁷⁵.

Resultó definitivo para superar esta primera crisis un nuevo encuentro directo entre el presidente Pastrana y el comandante Marulanda, que dio lugar a la firma de un acuerdo de voluntad política para retomar el proceso y avanzar hacia la negociación de paz. Fue cuando el diálogo se reanudó sobre la base del Acuerdo de Caquetania, suscrito entre el presidente Pastrana y el comandante Marulanda, el 2 de mayo de 1999, el cual retomó los diálogos, reiteró la disposición a concertar propuestas de reformas y contempló la instalación de una comisión internacional de acompañamiento para ayudar a tratar las dificultades. Este compromiso le dio un nuevo impulso al proceso de paz entre el gobierno y las FARC-EP, cuyo propósito consignado fue definir la agenda, la metodología y las condiciones para la instalación de una comisión de negociación. Adicionalmente, el gobierno

²⁷⁵El 5 de marzo de 1999 el Gobierno nacional informó que en la localidad de Victoria, en Guasualito (Venezuela), habían sido encontrados los restos mortales de tres indigenistas norteamericanos (identificados como Terence Freitas, Laheenae Gay e Ingrid Washinawatok), que días antes habían sido retenidos por las FARC-EP en territorio colombiano.

entregó una propuesta de reglas de juego para la Zona de Distensión²⁷⁶, pero las FARC-EP no la aceptaron por estimar que las condiciones de la zona ya se habían definido y que los demás asuntos eran parte de la agenda de diálogo y negociación.

5. La Agenda Común y el impasse con la propuesta de verificación

Pronto se convino la Agenda Común²⁷⁷ y el mismo día se suscribió otro acuerdo que definió la instalación de la Comisión Nacional de Negociación y el Comité Temático Nacional encargado de convocar a las audiencias públicas²⁷⁸. El acuerdo sobre la agenda de negociación, llamado *Agenda Común para el Cambio hacia una Nueva Colombia*, se logró el 6 de mayo de 1999 en La Machaca (Caquetá). Esta asumió un espectro amplio de temas estructurales y de enunciados de reformas institucionales, sociales y políticas que incluían la solución política negociada. Los temas centrales fueron la protección de los derechos humanos, como responsabilidad del Estado; la política agraria; la explotación y conservación de los recursos naturales; la estructura económica y social; la reforma a la justicia, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico; la reforma política para la ampliación de la democracia; reformas del Estado; acuerdos sobre DIH; Fuerzas Militares; y relaciones internacionales.

Con la agenda temática consolidada se podía dar inicio a las negociaciones de paz entre las partes y convocar a la sociedad civil para participar en mesas temáticas, audiencias y otro tipo de escenario que incidieran en la presentación de propuestas y en la búsqueda de consensos. Quedó prevista entonces la instalación de la Mesa de Negociación para entrar a la fase de mayor importancia decisoria: el proceso de paz. Su instalación fue aplazada en varias oportunidades por razones de seguridad o de común acuerdo. En la búsqueda de los consensos necesarios, fue notoria la diferencia sobre la propuesta gubernamental de implementar de inmediato una comisión internacional verificadora para la Zona de Distensión. Las FARC-EP manifestaron su desacuerdo con la constitución de la comisión verificadora por considerarla inconveniente. Estimaron que podría ser un

²⁷⁶Propuesta de acuerdo sobre reglas de juego en la zona de distensión. 7 de mayo de 1999.

²⁷⁷ Acuerdo de “agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia”, Gobierno nacional-FARC-EP. La Machaca, mayo 6 de 1999.

²⁷⁸ Encuentro con la Nación: acuerdo sobre Mesa Nacional de Negociación y Comité Temático Nacional. La Machaca, 6 de mayo de 1999.

factor de presión en las negociaciones y que se justificaba solo a partir del logro de acuerdos sustanciales derivados de la Agenda Común²⁷⁹. Esta respuesta puso en una situación difícil al gobierno, pues si con su posición condicionaba la continuación de los diálogos también ponía en riesgo la meta de un tratado de paz. Entonces, fueron voceros de la sociedad civil los que solicitaron al Gobierno nacional postergar las discusiones sobre la verificación internacional para poder avanzar hacia el inicio de las negociaciones con las FARC-EP. En efecto, el CNP respaldó la posición de la sociedad civil y le solicitó al gobierno y a las FARC-EP reanudar las conversaciones y dejar para una etapa posterior la discusión sobre verificación internacional y DIH.

6. Instalación de la mesa de negociación entre el gobierno y las FARC-EP

Los diálogos con las FARC-EP se restauraron hasta septiembre de 1999, tras una reunión entre el vocero de la guerrilla, Raúl Reyes, y el Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo, en la cual convinieron discutir alternativas propuestas por el gobierno frente a otro tipo de verificación para la Zona de Distensión. El gobierno advirtió que, en aras de facilitar el proceso de paz, estaba dispuesto a aceptar una veeduría desde la Mesa de Negociación. Las FARC-EP aceptaron esta propuesta, lo cual dio lugar a un acuerdo para formalizar el inicio de las negociaciones. De esta manera, se dio lugar a la instalación de la Mesa de Negociación el 24 de octubre de 1999 en Uribe (Meta), lugar simbólico donde se habían firmado los acuerdos de tregua con el presidente Betancur y escenario inicial de los diálogos con las FARC-EP hasta 1990. Con la instalación de la *Mesa Nacional de Diálogos y Negociación* se llegaron a acuerdos sobre la metodología de los diálogos y se pasó a conformar un Comité Temático Nacional con delegados de las partes y de sectores sociales. También se definió que la participación ciudadana en el proceso de paz se haría mediante audiencias públicas en la Zona de Distensión, las cuales serían temáticas y estarían destinados a canalizar demandas y propuestas de la sociedad civil que se podrían incorporar al acuerdo final de paz.

En este punto, el proceso de paz recuperó una opinión favorable luego de que tras un año de instalada la Zona de Distensión se hubiera pasado por un período de incertidumbre, generada por los problemas referidos. Ahora se podían prever posibilidades de participación y el logro de resultados

²⁷⁹Carta abierta de Manuel Marulanda, comandante de las FARC-EP, al Presidente de la República, Andrés Pastrana. Montañas de Colombia, agosto 26 de 1999.

significativos. En estas circunstancias, el presidente Pastrana le propuso a las FARC-EP considerar un cese al fuego a finales de 1999, no solo para que las festividades de final de año no tuvieran complicaciones de orden público sino para ambientar la reanudación de las negociaciones en el 2000. Como consecuencia, el grupo guerrillero decretó unilateralmente un cese de acciones ofensivas²⁸⁰. En respuesta, el presidente Pastrana manifestó la voluntad del gobierno para continuar el proceso de paz y agradeció a las FARC-EP el cese al fuego²⁸¹.

7. Negociación, gira internacional, audiencias públicas, incidentes y suspensiones

El 29 de enero de 2000 se realizó el acto de Villa Nueva Colombia, sede principal de los diálogos, en el que se convocó a la sociedad civil a participar en el proceso de paz mediante la realización de audiencias públicas en las que podrían participar todos los interesados en hacer ponencias y presentar propuestas sobre los temas expuestos por el Comité Temático Nacional. Al recuperar el ambiente para la negociación, se organizó una gira internacional en Europa de una comisión bilateral, por iniciativa del Alto Comisionado para la Paz. Su objetivo fue conocer experiencias de otros países en reconstrucción económica y reconciliación. Así, integrantes de la Mesa de Diálogo y Negociación y algunos invitados visitaron y sostuvieron reuniones en Suecia, Noruega, Italia, El Vaticano, Suiza, España y Francia en febrero de 2000. Esta gira fortaleció el respaldo de los países europeos al proceso de paz e incidió en la demanda de compromiso con el mismo, los derechos humanos y el DIH. Entre las reuniones realizadas hubo un intercambio directo con el presidente del CICR.

El primer tema de las audiencias públicas fue el desempleo, a las cuales concurrieron los gremios, sindicatos, entidades especializadas y delegaciones sociales diversas que entregaron puntos de vista y propuestas, en medio un diagnóstico que puso de presente que el modelo existente conllevaba factores como la desindustrialización, la desagrarización, la flexibilización laboral, la precarización del trabajo y la pérdida notoria de empleos. Las delegaciones sociales cuestionaron la política de privatización. Sin embargo, aún estaba distante la posibilidad de obtener consensos y propuestas alternativas entre las partes.

²⁸⁰ Desde el 20 de diciembre de 1999 hasta el 10 de enero de 2000.

²⁸¹ “¡Qué grandes son las posibilidades de una Colombia en Paz!” Apartes del Mensaje de fin de año del presidente Andrés Pastrana. Cartagena de Indias. 30 de diciembre de 1999.

Pero los sobresaltos en el proceso no cesaban, seguían los ataques de los paramilitares contra la población, que suscitaban protestas de las FARC-EP, y continuaban los secuestros y otras violaciones atribuidas a las FARC-EP, que conllevaban la protesta del gobierno. La presión de los militares, resentidos por el despeje y el entendimiento y el nivel de confianza con las FARC-EP en el contexto del proceso de paz así como por algunas amenazas sufridas, llevaron al Alto Comisionado, Víctor G. Ricardo, a presentar la renuncia. El presidente Pastrana hizo una alta valoración del papel desempeñado y le atribuyó el mérito de haber iniciado el camino de la negociación de paz con las FARC-EP y del diálogo de paz con el ELN. En mayo de 2000 fue asesinada en Boyacá la señora Elvia Cortés por extorsionistas que le habían puesto un “collar-bomba”, hecho bárbaro que el presidente Pastrana, basado en información de los militares, atribuyó públicamente a las FARC-EP y de inmediato suspendió una audiencia internacional prevista en el proceso. El momento era delicado en términos de recuperar confianza y dinámica, puesto que iniciaba su gestión el nuevo Alto Comisionado de Paz, Camilo Gómez. Las FARC-EP negaron la autoría del hecho y solicitaron que, para no estropear los diálogos de paz, hubiera una rectificación. Pero el presidente Pastrana y los mandos militares reafirmaron la supuesta culpabilidad del grupo guerrillero, lo cual llevó a que las FARC-EP de nuevo congelaran los diálogos.

Las relaciones entre las partes se volvieron a tensionar; la investigación sobre el caso dejó en claro que no había participación de las FARC-EP, pero se había debilitado la confianza que con tanto esfuerzo se pudo construir. Aún con la reanudación de los diálogos, la negociación no parecía avanzar. En julio de ese año, las FARC-EP expresaron nuevamente su negativa a la nueva propuesta de una forma de verificación internacional en la Zona de Distensión, reclamada por sectores oficiales y otros ante nuevas denuncias de violaciones que otra vez señalaban a las FARC-EP.

8. Propuestas de cese al fuego y frente contra la violencia: nuevas dificultades

La interferencia de los hechos de violencia y las violaciones cometidas por las partes alentaba, desde distintas voces, la necesidad de un alto al fuego. A la vez, el gobierno ponía el énfasis en el tema de neutralización militar de las FARC-EP antes que en los propios de la agenda sustancial. En todo caso, interna e internacionalmente había también una demanda para un pronto cese al fuego y a las hostilidades, a sabiendas de que los enfrentamientos y la repetición de graves hechos ponían en permanente riesgo el proceso.

El 3 de julio de 2000, en la Mesa de Diálogos y Negociación, las partes intercambiaron propuestas al respecto. Las FARC-EP aceptaron que el tema podría ser abordado en una mesa paralela; de hecho, un acuerdo al respecto requeriría resolver el tema de la verificación con apoyo interno e internacional. En cumplimiento de lo acordado, las partes intercambiaron y expusieron sus propuestas. La de las FARC-EP comprendía la suspensión de cualquier acción militar ofensiva entre los cuerpos armados y las fuerzas de seguridad del Estado, incluidos los grupos paramilitares, a los cuales calificaba como “una fuerza auxiliar del Estado”.

Lamentablemente, no cesaban los incidentes que interferían de manera negativa en el proceso. En octubre de 2000 la situación empeoró tras el caso del secuestro de un avión comercial y sus pasajeros por parte de un guerrillero de las FARC-EP, quien se evadió de la justicia y se refugió en la Zona de Distensión. Las FARC-EP declararon que mientras Arnubio Ramos hiciera parte del grupo armado no lo entregarían al Estado. El desconocimiento de las autoridades estatales molestó al gobierno, que exigió a las FARC-EP respetar los acuerdos sobre las normas en la zona de distensión, entre las que se encontraba el respeto irrestricto de las autoridades judiciales. La situación generó una nueva crisis que aunque fue delicada se sorteó mediante la conformación de una comisión para tratar exclusivamente el asunto. La continuidad de la Mesa de Negociación de nuevo fue interferida en noviembre de 2000. Cuando el gobierno participaba en gestiones relativas a la iniciativa en el Congreso de un proyecto de ley sobre un acuerdo de canje humanitario que permitiera la liberación de los militares y policías retenidos por la guerrilla, trascendió que en Córdoba las AUC habrían retenido a siete congresistas y que estarían proponiendo su propio “canje de prisioneros”. Las AUC presionaron al gobierno de forma que consiguieron que el ministro del interior, Humberto de la Calle, se entrevistara con ellos.

El grotesco auto-secuestro de los siete parlamentarios y la entrevista del señor ministro De la Calle con las bandas genocidas paramilitares es la fase final de una conspiración contra la Mesa de Diálogo y el proceso de paz. (...) Al reiterar nuestra decisión y compromiso con este proceso que nos lleve a la reconciliación y a la reconstrucción del país, consideramos que mientras el señor Presidente y su Gobierno no le aclaren al país y al mundo, su posición oficial frente al terrorismo paramilitar y desarrollen políticas para liquidarlo, los actuales diálogos deben ser congelados ²⁸².

²⁸² Comunicado de las FARC-EP. Montañas de Colombia. 12 de noviembre de 2000.

Esta nueva crisis del proceso de paz coincidió con la expiración de la zona de distensión, lo que implicó un mayor nivel de dificultad. En el periodo entre noviembre de 2000 y febrero de 2001, las FARC-EP reiteraron que no reiniciarían los diálogos de paz hasta que no se demostrara el compromiso gubernamental en la lucha contra los grupos paramilitares. La comandancia del grupo guerrillero exigió nuevos pronunciamientos públicos sobre el tema. De otra parte, con anterioridad y en esta ocasión, concurrieron sectores sociales y partidos políticos a facilitar la reanudación del proceso. A propósito, se retomó en esta crisis la iniciativa que desde el 18 de febrero de 1999 lanzó el gobierno hacia los partidos políticos, dirigentes gremiales, sociales y de la Iglesia católica, en torno a un Frente contra la Violencia y por la Paz, que no había tenido mayor alcance. En abril de 2000 el gobierno y las FARC-EP invitaron a los partidos políticos a formar un “grupo de apoyo a la Mesa de Negociación”. El 3 de agosto de 2000, tras una reunión, se produjo un pronunciamiento entre las partes y los directivos de los partidos políticos que declaró constituido el Grupo de Apoyo a la Mesa de Diálogos y Negociación²⁸³. Con la conformación de este frente común se posibilitó la extensión del proceso de paz y el gobierno autorizó una nueva prórroga de la Zona de Distensión; entonces, se buscó superar la nueva crisis del proceso con el concurso de los partidos políticos, cuyos directivos se reunieron en la Zona de Distensión con los voceros de las partes y suscribieron un compromiso de apoyo a las negociaciones de paz, estimulando su reactivación, hecho que se consiguió hasta febrero de 2001.

9. Acuerdo de Los Pozos y Comisión de Personalidades

A pesar de estar nuevamente suspendido el diálogo en los inicios de 2001, Marulanda Vélez envió una comunicación al gobierno en la cual expresaba que al conseguirse el acuerdo de canje humanitario, las FARC-EP procederían a liberar unilateralmente al menos 50 miembros de la fuerza pública que tenía retenidos. Propuso que la Zona de Distensión fuera indefinida por lo menos hasta el término del mandato Pastrana y le planteó al presidente una reunión para tratar temas nacionales referidos a la paz, incluido el Plan Colombia. Propuso un balance conjunto de lo ocurrido con el proceso de paz en los dos años transcurridos y varias acciones para recuperar la dinámica del mismo, como la invitación a la zona a la comunidad internacional y en especial a la Unión Europea, a los partidos políticos y a los discrepantes con el proceso, una gira internacional

²⁸³ Respaldo de las fuerzas políticas al proceso de paz, Comunicado No. 21. Villa Nueva Colombia, agosto 3 de 2000.

y el nombramiento de una comisión de alto nivel para tratar el tema del combate al paramilitarismo y hasta una posible reunión con altos mandos militares y policiales²⁸⁴.

El Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, respondió de manera positiva, aunque refrendando el rechazo por las violaciones al derecho humanitario atribuidas a las FARC-EP y relativas a los ataques contra la población civil. En relación con las propuestas de Marulanda, planteó que las FARC-EP descongelaran los diálogos, que se avanzara en los primeros acuerdos sobre la Agenda Común, en conseguir un acuerdo humanitario para la liberación de enfermos de ambos bandos, crear una comisión para el tratamiento de los hechos que perturbaban las conversaciones, retomar con agilidad la discusión sobre el cese al fuego y las hostilidades y asumir los compromisos para disminuir de inmediato su intensidad, con la particular exigencia de cesar el secuestro y otro tipo de ataques contra la población. Así mismo, entre otras propuestas, una comisión para informar sobre la situación en la Zona de Distensión, crear un grupo de países en apoyo al proceso de paz, un grupo de trabajo sobre el tema de sustitución de cultivos y un acuerdo humanitario para facilitar la campaña de vacunación de niños²⁸⁵.

La situación, como había sucedido en otras ocasiones, se resolvió a partir de un encuentro directo entre el Presidente de la República, Andrés Pastrana, y el Comandante en Jefe de las FARC-EP, Manuel Marulanda, el cual dio lugar a la suscripción del Acuerdo de Los Pozos, que integró la mayoría de las propuestas hechas con el propósito de retomar y “relanzar” la negociación. Entre ellas, la creación de una Comisión de Personalidades que entregara recomendaciones para tratar el tema del paramilitarismo, el cese al fuego y a las hostilidades y la disminución de la intensidad del conflicto así como otra comisión para tratar los incidentes que interferían el proceso²⁸⁶. Este nuevo acuerdo habilitó una comisión integrada por personalidades para entregar recomendaciones en aras de la superación del paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto, como la dinámica de retoma de la negociación de la agenda convenida. Se incentivó el respaldo

²⁸⁴ Carta de Manuel Marulanda, Comandante de las FARC-EP, al Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez. Montañas de Colombia, enero 17 de 2001.

²⁸⁵ Carta del Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, al comandante de las FARC-EP, Manuel Marulanda. Bogotá, D. C., enero 22 de 2001.

²⁸⁶ Acuerdo de Los Pozos, Gobierno nacional-FARC-EP. Los Pozos, Caquetá, febrero 9 de 2001.

de las fuerzas políticas y la convocatoria de las audiencias públicas y del apoyo internacional²⁸⁷.

En lo relativo a la participación de la comunidad internacional vale referir como antecedente que el 29 y 30 de junio de 2000 se había realizado en el Caguán la Audiencia Especial Internacional sobre Medio Ambiente y Cultivos Ilícitos, con importante participación internacional.²⁸⁸ Esta apoyó el proceso en curso, hizo eco a las demandas de la ONU para que las partes, en el contexto del conflicto armado, respetaran los derechos humanos y al derecho humanitario y puso de presente los conceptos de corresponsabilidad frente al narcotráfico y el tratamiento político y social de la problemática derivada de los cultivos de uso ilícito así como la necesidad del logro de alternativas viables²⁸⁹. El 9 de marzo de 2001 se creó, mediante acuerdo de las partes, la Comisión Facilitadora del Grupo de los Países Amigos del proceso de paz²⁹⁰. Luego de la reunión con las fuerzas políticas se organizó el Encuentro de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación con la comunidad internacional, que contó con asistencia de la ONU, la Unión Europea, Brasil, México, Venezuela, Cuba, Canadá, Chile, Ecuador y Japón. El resultado de este encuentro fue la conformación de la Comisión Facilitadora integrada por varios de los miembros del entonces llamado Grupo de Países Amigos del proceso de paz. Su función era acompañar moral, política, económica y técnicamente la negociación.

Más adelante, el 11 de mayo del mismo año, se conformó la Comisión de Personalidades²⁹¹ en la que participaron el exmagistrado de la Corte Constitucional, Vladimiro Naranjo; la directora de El Colombiano, Ana Mercedes Gómez; el director del periódico Voz, Carlos Lozano, y el académico Alberto Pinzón. El informe que entregaron el 19 de septiembre de ese año recomendó un acuerdo de tregua bilateral, cese temporal de

²⁸⁷ Documento firmado por las fuerzas políticas, en el que ratifican su compromiso de apoyar el proceso de paz. Los Pozos. 28 de febrero de 2001.

²⁸⁸ Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Santa Sede, Suecia, Suiza, Venezuela, Asesor Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Colombia y la Comisión de la Unión Europea.

²⁸⁹ Declaración de países y organismos internacionales, audiencia pública internacional sobre medio ambiente y cultivos ilícitos. Los Pozos, Caquetá, junio 30 de 2000.

²⁹⁰ Conformada por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela.

²⁹¹ Esta comisión, al igual que otras formadas por personalidades en anteriores procesos de paz, terminó siendo denominada por los medios de prensa y la opinión como Comisión de Notables.

hostilidades, compromisos humanitarios para proteger la población civil y convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, hacia la cual se proyectarían los acuerdos en torno a la Agenda Común. La Comisión de Personalidades²⁹² asumió como premisa que los hechos demostraban que se había agotado el esquema de negociación bajo la guerra²⁹³. El correspondiente informe hizo 28 recomendaciones que contemplaron una tregua bilateral temporal con compromisos para las partes; exigencias humanitarias que incluyeron el cese de ataques indiscriminados y terminación de la toma de rehenes por la guerrilla así como agilizar la discusión de la Agenda Común, centrando esfuerzos en una propuesta de reforma constitucional, con perspectiva de convocatoria a una Constituyente, o en su defecto un referendo, y la definición de iniciativas legislativas en varios temas. También propuso que las FARC-EP depusieran las armas una vez culminado el diálogo y la negociación, previamente a la convocatoria de la Constituyente, donde participarían con sus delegados, al igual que otros sectores sociales y políticos. Finalmente, llamaron al ELN a confluír en este proceso y recomendaron implementar una Comisión de Observación Internacional. Frente al paramilitarismo, la Comisión de Personalidades recomendó combatir sus diversas modalidades, la opción de sometimiento a la justicia, el acogimiento de las propuestas de los organismos intergubernamentales al respecto y el tratamiento por medio de la justicia ordinaria de los particulares y los integrantes de la fuerza pública implicados en tal fenómeno. Incluyó también consideraciones para el tratamiento del narcotráfico con cooperación internacional multilateral y la búsqueda de alternativas productivas viables para el campesinado afectado.

10. Acuerdo de San Francisco de La Sombra: alta tensión entre las partes

Bajo la apuesta del Informe de la Comisión de Personalidades, el 5 de octubre de 2001 se firmó entre las partes el Acuerdo de San Francisco de la Sombra, que definió continuar con el proceso de negociación, considerar de manera particular las recomendaciones de esta comisión e invitar a los candidatos presidenciales a la Zona de Distensión para que el siguiente Presidente de la República le diera continuidad al proceso de paz, puesto

²⁹² Creación de la Comisión de Personalidades, Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, Comunicado No. 29. Villa Nueva Colombia, mayo 11 de 2001.

²⁹³ Recomendaciones de la Comisión de Personalidades. Bogotá, DC, septiembre 19 de 2001.

que de hecho ya se agotaba el tiempo de la administración Pastrana²⁹⁴. De su contenido se deduce que el momento era crítico, se insistió en disminuir la intensidad del conflicto, el gobierno demandó que cesaran las amenazas de secuestro contra parlamentarios y altos funcionarios hechas por las FARC-EP y entre los puntos acordados estuvo la adopción de un cronograma en busca de implementar acciones que recuperaran las posibilidades del proceso de paz. Así mismo, se remarcó en que la Zona de Distensión tenía como único propósito el logro del diálogo y las negociaciones de paz y las FARC-EP se comprometieron expresamente a no realizar tomas de rehenes en las carreteras a título de las llamadas “*pescas milagrosas*”²⁹⁵.

Con este acuerdo se aprobó la nueva prórroga de la Zona de Distensión, que el presidente Pastrana decretó hasta el 20 de enero de 2002. Sin embargo, esta prórroga conllevó la imposición gubernamental de medidas de seguridad más estrictas en el entorno, como respuesta que la administración Pastrana justificó “ante las acciones violentas de las FARC-EP”²⁹⁶. Las FARC-EP, en desacuerdo con estas disposiciones, afirmaron que se limitaban las garantías de los voceros de ambas partes mediante nuevas condiciones impuestas por el presidente Pastrana que no estaban contempladas en el acuerdo de San Francisco de la Sombra. Como reacción, el grupo guerrillero presentó una propuesta de cinco puntos en donde planteaban que lo hacían con el propósito de salvar el proceso²⁹⁷. En sus pronunciamientos, las FARC-EP señalaron que el gobierno pretendía imponer plazos perentorios sin que el proceso diera respuesta a fórmulas para “*una paz con justicia social*”. A la vez, presionaba un cese al fuego y a las hostilidades de carácter inmediato sin brindar las garantías necesarias, de forma que reiteraron el rechazo a los controles extraordinarios implementados. De inmediato replicó a las FARC-EP el Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, señalando que las recomendaciones de las personalidades y el Acuerdo de San Francisco de la Sombra exigían proceder a considerar de inmediato el cese al fuego y a las hostilidades y que el gobierno procedía en consecuencia, pero que las FARC-EP pretendían evadir tal compromiso²⁹⁸.

²⁹⁴ Acuerdo de San Francisco de la Sombra para concretar y consolidar el proceso de paz. San Vicente del Caguán. 5 de octubre de 2001.

²⁹⁵ Acuerdo de San Francisco de la Sombra: concretar y consolidar el proceso de paz, Gobierno nacional-FARC-EP. Los Pozos, San Vicente del Caguán, Caquetá, octubre 5 de 2001.

²⁹⁶ Alocución presidencial sobre prórroga de la Zona de Distensión. Bogotá. 7 de octubre de 2001.

²⁹⁷ Consideraciones de los voceros de las FARC-EP. 20 de octubre de 2001.

²⁹⁸ Declaración del Alto Comisionado Camilo Gómez. Bogotá, D. C., octubre 17 de 2001.

La tensión creció, cada parte otorgó a la otra responsabilidad en caso de producirse la ruptura definitiva del proceso de negociación de paz. Marulanda Vélez afirmó que el combate eficaz no logrado contra el paramilitarismo era una precondition acordada para el proceso y que se incumplía debido a su presencia, incluso en la periferia de la Zona de Distensión. Advirtió que si no eran consideradas las propuestas que hacían sobre el levantamiento de los controles recién implementados, retomar reuniones con partidos políticos y reunir con urgencia la Mesa de Diálogo con apoyo de los intermediarios, entregarían las cabeceras municipales de la zona al gobierno²⁹⁹.

11. A pesar de los facilitadores, ruptura de la negociación con las FARC-EP

Gracias a los oficios de las Naciones Unidas, de la Comisión Facilitadora de los Países Amigos y de la Iglesia católica colombiana, las partes retornaron a la mesa en los últimos días de 2001 y los primeros de 2002, y manifestaron su interés en buscar fórmulas de entendimiento. El gobierno se había comprometido ante los países amigos a ofrecer claras garantías, las FARC-EP a asumirlas y ambas partes a retomar los compromisos suscritos e implementar el cronograma acordado. Sin embargo, el presidente Pastrana aclaró públicamente que esa situación no implicaba ceder en los controles impuestos en la periferia de la Zona de Distensión. Las FARC-EP reiteraron su posición de que tales controles significaban un cambio en las condiciones pactadas, por lo cual, de nuevo, sobrevino la tensión entre las partes. En esas condiciones el Alto Comisionado para la Paz, tras una reunión de la mesa, declaró ante los medios de prensa que las FARC-EP abandonarían la zona, utilizando el término pactado de 48 horas para replegarse. De inmediato, las FARC-EP desmintieron tal versión. Así las cosas, otra vez con apoyo de facilitadores internacionales e internos se obtuvo que el 14 de enero de 2002 las partes volvieron a la mesa a tratar tales diferencias e hicieran pública la decisión de aplicar un acuerdo de cronograma y otro de metodología de tratamiento de los compromisos del Acuerdo de San Francisco de la Sombra³⁰⁰. Más aún, luego³⁰¹ hicieron público otro acuerdo de acompañamiento mediante el cual habilitaron la presencia en la Mesa de Negociación de la Comisión Facilitadora de los países amigos y de la Iglesia católica.

²⁹⁹Memorando enviado por Manuel Marulanda Vélez a sus voceros. Montañas de Colombia, noviembre 7 de 2001.

³⁰⁰Adoptados entre el 19 y el 20 de enero de 2002.

³⁰¹El 6 y 7 de febrero de 2002.

Pero el 20 de febrero de 2002, tras la toma en vuelo de un avión comercial y el consiguiente secuestro del senador Gechem Turbay, el presidente Andrés Pastrana emitió una comunicación pública informando que este inaceptable hecho reiteraba las conductas violatorias de las FARC-EP, pues se había establecido que su autor era la Columna Móvil Teófilo Forero, que había actuado con conocimiento del Secretariado de las FARC-EP, por lo cual increpó a Manuel Marulanda, diciéndole que mientras el Presidente de la República había cumplido con la palabra él no lo había hecho. Así, declaró definitivamente terminado el proceso de diálogo y negociación.

... Este grupo guerrillero, con sus acciones y con su actitud, se ha encargado de cerrarle la puerta a la solución política. Por lo anterior, he decidido poner fin a la Zona de Distensión a partir de la media noche de hoy y he dado todas las órdenes del caso a nuestras Fuerzas Militares para que retornen a dicha zona, teniendo especial cuidado en la protección de la población civil. También he reiterado la orden de combatir en el resto del país a todos los grupos ilegales y de realizar operaciones no sólo defensivas sino también ofensivas...³⁰².

En un comunicado, las FARC-EP no aceptaron responsabilidad sobre lo sucedido y afirmaron que el gobierno y “la oligarquía” pretendían eludir los compromisos posibles de establecer con un tratado de paz al cual estaban dispuestos así como lo estaban también para convenir pronto un cese del fuego y de las hostilidades.

... Queda claro que el verdadero objetivo que mueve el gobierno para tomar la decisión de la ruptura del Proceso es el de escamotearle al pueblo colombiano la discusión de los temas fundamentales contenidos en la Agenda Común que trazan el camino a través de la Mesa hacia una nueva Colombia...³⁰³.

Había situaciones de trasfondo que podían dar señales de las causas de la ruptura más allá de las circunstancias particulares de la coyuntura final referida. El gobierno Pastrana había quedado bastante aislado, sin mayor apoyo de los sectores de poder, que eran reacios a las implicaciones reformistas del proceso de paz. Había cansancio ante las vicisitudes extremas vividas por el proceso, de forma que la expectativa se fue quebrando y la insatisfacción aumentaba ante la persistencia de la violencia y las hostilidades, no obstante adelantarse un proceso de paz. El primer semestre de 2001 había sido de corto aliento y tras el atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos se produjo el viraje a “la guerra mundial antiterrorista”, que impactó directamente en la política gubernamental

³⁰² Alocución del presidente Andrés Pastrana. Bogotá, DC, febrero 20 de 2002.

³⁰³ Comunicado de las FARC-EP. Montañas de Colombia, febrero 21 de 2002.

colombiana, y radicalizó su discurso y su actuación frente a la insurgencia, la cual empezó a ser tildada de terrorista. Los efectos determinantes del Plan Colombia conllevaron avances en la modernización y la reingeniería de las Fuerzas Militares, precisadas a ganar iniciativa y pasar a la ofensiva frente a las guerrillas.

Por su parte, las FARC-EP sobreestimaban sus posibilidades militares y aunque tuvieron la participación requerida en los eventos del proceso de paz, en el fondo mantuvieron la prioridad de su plan armado y avanzaron en el despliegue nacional de nuevos contingentes y el reforzamiento de los frentes en todas las regiones. Desestimaron, por tanto, la proyección política. Prácticamente carecían de alianzas para potenciar las dinámicas hacia la paz. Su relación con los partidos políticos y las organizaciones sociales se circunscribió a los eventos propios de las reuniones convenidas por las partes y a las audiencias públicas que, aunque fueron numerosas e importantes, no derivaron en dinamizar un proceso político. Su comportamiento, comprometido con frecuentes y masivos casos de violaciones al derecho humanitario, conllevó el debilitamiento de la opinión favorable al proceso de paz y dio lugar a una progresiva crítica y al rechazo de amplios sectores de la población. La rigidez política, la falta de sensibilidad y de flexibilidad para entender las nuevas circunstancias nacionales los llevaron a actuar con prepotencia. Carentes de iniciativa política, de audacia y de ingenio, no generaron procesos constructivos frente a los obstáculos, sino que contribuyeron a la radicalización de las posiciones y finalmente a la ruptura.

Itinerario del proceso con el ELN

1. Inicio del diálogo con el ELN: declaración de San Francisco

Antes de que Andrés Pastrana asumiera el cargo de presidente de la república sectores de la sociedad civil, a instancias del CNP y el ELN, se habían reunido para tratar sobre la humanización de la guerra y la preparación de la Convención Nacional en cumplimiento de lo aprobado en el Acuerdo de Mainz. Los encuentros tuvieron lugar en Alemania gracias al auspicio de las conferencias episcopales de ese país y de Colombia. El Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional fue luego avalada por el presidente Andrés Pastrana y el Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo.

La primera reunión entre el Gobierno nacional y el ELN se llevó a cabo el 7 de octubre de 1998, cuando el Alto Comisionado Víctor G. Ricardo se entrevistó con el integrante del COCE de ese movimiento armado, Oscar Santos, en las montañas de San Francisco, Antioquia. Acordaron iniciar diálogos de paz y posibilitar la Convención Nacional. El grupo guerrillero propuso una reunión con el Comité Operativo Preparatorio de dicha convención en un campamento del ELN, para la cual solicitó la participación de sus voceros Francisco Galán y Felipe Torres, prisioneros en la cárcel de Itagüí. Posteriormente, el gobierno confirmó la aceptación de la reunión y de la asistencia de tales voceros. En consecuencia, entre el 10 y 12 de octubre siguiente se realizó en el oriente antioqueño la primera reunión preparatoria de la Convención Nacional, la cual produjo la Declaración de Río Verde, que definió instalar la Convención Nacional en febrero de 1999. Este hecho fue respondido con el cumplido retorno de los dos prisioneros del ELN.

Sin embargo, este positivo inicio del proceso de paz con el ELN pronto se vio afectado por las nefastas consecuencias humanitarias que conllevó el atentado de un frente de esta guerrilla contra el Oleoducto Central en Machuca, Antioquia³⁰⁴. La voladura desató un incendio con el crudo del petróleo derramado, que ocasionó la muerte a un centenar de personas y graves heridas a por lo menos otras treinta, incluyendo numerosas mujeres y varios menores de edad. El ELN, aunque reconoció la autoría del atentado, señaló inicialmente al Ejército como responsable del incendio, acusación que fue desvirtuada por las autoridades. Ante tal circunstancia, el gobierno suspendió los contactos con el ELN. El Alto Comisionado para la Paz le pidió a la organización guerrillera entregar a la justicia a los responsables del atentado para poder continuar los diálogos de paz, pero el ELN no lo admitió y propuso que los hechos fueran investigados por una comisión internacional, propuesta que fue desestimada por el gobierno.

2. Los hechos de violencia causan reiteradas suspensiones del diálogo

De manera general, los eventos de diálogo Gobierno nacional y ELN, entre 1998 y 1999, se vieron entorpecidos por atentados que constituyeron violaciones al derecho humanitario como el incendio de la población de Machuca, Antioquia, el secuestro y toma como rehenes de los pasajeros de un avión comercial en el sur de Bolívar y varias tomas masivas de rehenes civiles en Valle y Atlántico, con exigencias propias del secuestro. Tras

³⁰⁴ 18 de octubre de 1998.

el atentado de Machuca, la credibilidad del ELN quedó profundamente lesionada, limitadas sus posibilidades políticas y su moral resentida. Se trataba, además, de una población en su área de influencia. Por su parte, el ELN protestó ante el horror por las matanzas de campesinos cometidas por los paramilitares en varias regiones donde tenían presencia sus frentes, incluido el oriente de Antioquia, que había servido de área de encuentro para los diálogos. Esta guerrilla cuestionó al Gobierno nacional por los operativos militares que resultaban, según sus denuncias, comprometidos con la expansión paramilitar³⁰⁵.

Entre abril y mayo de 1999 el ELN realizó varias tomas colectivas de rehenes civiles en distintas regiones. Según sus pronunciamientos, con intención de visibilizar demandas ante el gobierno, presionar los diálogos y llevar la guerra a sectores de la élite política y social. La primera acción fue el secuestro de un avión fokker 50 de Avianca que cubría la ruta Bucaramanga-Bogotá, el cual fue obligado a aterrizar en una pista clandestina en el sur de Bolívar. La acción del ELN fue calificada de terrorista y considerada inaceptable por el gobierno, dado que se adelantaba el proceso de paz. Por ello, condicionó la realización de la Convención Nacional a la liberación de todos los secuestrados en el hecho. El segundo secuestro masivo tuvo lugar en Cali, donde miembros del ELN tomaron como rehenes a 143 personas en la iglesia La María. Como consecuencia, el gobierno decidió suspender de nuevo los diálogos con el ELN hasta que se liberaran todos los secuestrados³⁰⁶.

Aunque ya se habían producido liberaciones parciales de los civiles retenidos por el ELN, solo hasta el 30 de octubre de 2000 hubo acuerdo de términos para este efecto y se retornó, en consecuencia, a las conversaciones de paz. Se implementó un repliegue de las tropas oficiales el cual facilitó en el Valle la entrega de los secuestrados en la iglesia La María, que se produjo en los farallones ubicados cerca de Cali, con el apoyo de gestiones humanitarias en las que obraron como facilitadores el Grupo de Países Amigos, la Comisión de Facilitación Civil y el CICR³⁰⁷. Sin embargo, el 13 de abril de 2001 nuevamente el ELN suspendió los diálogos, alegando que precisamente en los sitios convenidos en el sur de Bolívar para reunirse con

³⁰⁵ Planteamientos del ELN al Comité Operativo Preparatorio, Convención Nacional. Itagüí, Antioquia, noviembre 19 de 1998.

³⁰⁶ Declaración del Presidente de la República, Andrés Pastrana. Cali, Valle del Cauca, junio 1 de 1999.

³⁰⁷ Acuerdo entre el Gobierno nacional y el ELN. Montañas de Colombia, octubre 30 de 2000.

voceros oficiales, había incursiones paramilitares y militares, que ponían en riesgo la vida de los voceros de ambas partes y la de los facilitadores internacionales. Incluyeron tres condiciones para reanudar los diálogos con el gobierno: garantizar la instalación de la Zona de Encuentro, combatir en esta región a los paramilitares y reparar los daños causados a las familias campesinas con las fumigaciones. Así mismo, advertían que no aceptaban la intención del gobierno de cambiar los términos acordados para la Zona de Encuentro.

3. La Comisión de Facilitación Civil

Al suspenderse los diálogos, el Comité Operativo no pudo continuar las reuniones con el ELN sobre la Convención Nacional. Fue cuando algunos miembros del Comité Operativo crearon una Comisión Facilitadora para ayudar a la liberación de los retenidos y buscar la reanudación de los diálogos con el ELN. El gobierno respondió positivamente a la Comisión Facilitadora pero el Alto Comisionado para la Paz afirmó que solo habría posibilidades cuando el ELN abandonara las vías de hecho y demostrara voluntad de paz. De igual manera, el ELN aceptó los buenos oficios de la Comisión de Facilitación Civil, como se denominó el grupo formado. Gracias a la mediación que hizo esta comisión, en los meses siguientes se recuperó el ambiente para retomar los diálogos de paz y los preparativos de la Convención Nacional. En agosto de 1999 el gobierno se manifestó positivamente sobre restablecer el diálogo con el ELN pero sobre la base de la liberación de los secuestrados. El presidente Pastrana anunció que estudiaría las propuestas del grupo guerrillero y de la Comisión de Facilitación sobre la creación de la zona de encuentro en el sur de Bolívar³⁰⁸.

La Comisión Facilitadora reanudó entonces los contactos con el ELN, ambientando una agenda temática y una propuesta logística para presentar al gobierno, la cual considerara compromisos sobre humanización de la guerra. Trascurrieron en Venezuela varias reuniones entre la comisión de sociedad civil y el ELN y el 23 de diciembre de 1999 el Alto Comisionado para la Paz anunció la reanudación de los acercamientos, tras una reunión sostenida con voceros del grupo guerrillero³⁰⁹.

³⁰⁸ Diario El Tiempo. "Pastrana abre puerta a despeje al ELN". 3 de agosto de 1999.

³⁰⁹ Declaración del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 23 de diciembre de 1999.

4. Acuerdo sobre la Zona de Encuentro y oposición al proceso de paz

El ELN no planteó al principio una zona desmilitarizada para conversar sino retomar la experiencia del cese de los operativos militares simultáneo de ambas partes en determinada área para garantizar los encuentros de diálogo, con base en la experiencia de la Operación Santana³¹⁰. Sin embargo, a finales de 1998 le propuso al gobierno crear una Zona de Encuentro para realizar la Convención Nacional y los diálogos de paz. Pero fue al reanudarse las conversaciones en Caracas, en febrero de 1999, cuando tras varias reuniones definieron las partes un cronograma en el que se introdujo la discusión sobre la instalación de otra zona desmilitarizada para este proceso de paz, ubicada en el sur de Bolívar. El momento planteaba a la posibilidad de recuperar el entendimiento con el ELN precisamente cuando estaba suspendido con las FARC. Para el Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional la propuesta no fue de buen recibo por cuanto no había sido considerada en el Acuerdo de Mainz, ni era una condición anterior del ELN para los diálogos, hecho que pusieron de presente en carta enviada a Nicolás Rodríguez Bautista³¹¹.

El ELN propuso la desmilitarización de cuatro municipios: San Pablo, Simití, Santa Rosa y Morales. Expresó disposición para convenir un proyecto de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilegal por otras alternativas viables, pero en comunicación al gobierno expresó rechazo al fenómeno del narcotráfico y señaló que la Quinta Brigada del Ejército y los paramilitares estaban comprometidos con este negocio ilegal. En tal ambiente, el presidente Pastrana retrocedió frente a la decisión del despeje militar y afirmó que era un asunto en estudio sobre el que no había acuerdo. En respuesta, el ELN cuestionó al gobierno, pues en su concepto se incumplía un consenso logrado. El integrante del Comando Central, Pablo Beltrán, en carta al Alto Comisionado para la Paz insistió en el despeje y criticó al gobierno por no lograr superar la incursión y la presencia paramilitar asociada al narcotráfico y a sectores de poder en la región³¹².

³¹⁰En 1997 el ELN retuvo a un veedor electoral de la OEA y a un funcionario de la Gobernación de Antioquia en el oriente de antioqueño, que fueron liberados con este tipo de operativo en la población de Santana.

³¹¹Carta del Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional al Comando Central del ELN. Bogotá. 11 de febrero de 1999.

³¹²Carta del ELN al Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo. Caracas, Venezuela. 15 de enero de 2000.

Fue entonces cuando los paramilitares, con presión armada y canalizando el interés de algunos sectores de poder local, movilizaron habitantes del sur de Bolívar para rechazar la Zona de Encuentro; realizaron marchas, bloqueos y protestas en las principales carreteras y presionaron al gobierno contra el consenso obtenido con el ELN al respecto. Así, tras paralizar por 10 días la movilidad de la región, ocasionaron pérdidas económicas y consiguieron que el Gobierno nacional aceptara negociar con los manifestantes. De allí resultó el *Acuerdo de Aguas Claras*, con el cual, quienes protestaban, desbloquearon las vías, se comprometieron a aceptar bajo ciertas condiciones una Zona de Convivencia y el gobierno escuchó su petición³¹³. A partir de allí se originó la Asociación Civil para la Paz de Colombia (ASOCIPAZ), que junto al Movimiento No al Despeje encabezaron tal oposición. En otros lugares del sur de Bolívar también hubo concentraciones de pobladores en favor de la Zona de Encuentro y del proceso de paz con el ELN, aunque sin el nivel de convocatoria e impacto conseguido por las anteriores.

El 24 de abril de 2000, luego de varios meses de discusión, el gobierno y el ELN acordaron en La Habana, Cuba, los términos para la creación de la Zona de Encuentro en áreas de dos municipios del sur de Bolívar (San Pablo y Cantagallo) y en un municipio del Magdalena Medio antioqueño (Yondó), que contaría con una Comisión de Verificación Nacional y otra Comisión de Verificación Internacional. El acuerdo estableció la necesidad de otro acuerdo específico sobre la regulación de la zona, el cual incluía un cese al fuego y a las hostilidades en el área, respeto a las autoridades civiles y sus competencias, acatamiento a los derechos humanos y al derecho humanitario y actuación de los equipos de veeduría. Así mismo, dentro de las condiciones de su implementación estaba la realización de las consultas³¹⁴. Sin embargo, como consecuencia del anuncio del acuerdo para instalar la Zona de Encuentro en áreas del sur de Bolívar y el Magdalena Medio,³¹⁵ se desataron en la región nuevas manifestaciones, con bloqueos de las carreteras que comunicaban con el centro y el norte del país. Como resultado, el gobierno volvió a conversar con los líderes de las protestas, tras lo cual el presidente Pastrana declaró que no se decretaría la Zona de Encuentro sino con posterioridad al proceso de consulta con las comunidades. A fines de ese mismo mes parecía quedar claro un consenso

³¹³ Acuerdo de Aguas claras, suscrito entre el Gobierno nacional y Asocipaz. Aguas claras, Cesar. 17 de febrero de 2000.

³¹⁴ Comunicado del Gobierno nacional sobre el Marco de Entendimiento General con el ELN. Bogotá. 25 de abril de 2000.

³¹⁵ De Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander.

para instalar la Zona de Encuentro en los municipios contiguos de San Pablo y Cantagallo en el sur de Bolívar, y Yondó en Antioquia, pero se repitieron las protestas de forma que obligaron a concurrir al ministro del interior, Néstor Humberto Martínez, que planteó que previamente habría consultas con los pobladores y las autoridades locales³¹⁶.

Luego de los acuerdos de La Habana sobre la Zona de Encuentro, durante los primeros meses de 2001, el gobierno hizo las consultas previstas y las partes trataron el asunto en busca de crear las condiciones adecuadas. Sin embargo, el 15 de febrero de ese año alrededor de 2.000 habitantes del sur de Bolívar de nuevo bloquearon las carreteras de Barrancabermeja y Bucaramanga con la Costa Atlántica. El 20 de febrero, representantes del Gobierno nacional, el gobernador de Bolívar y los alcaldes de las poblaciones implicadas se reunieron con voceros de ASOCIPAZ y el Movimiento No al Despeje. En este mismo mes, el gobierno puso en marcha la Operación Bolívar con el propósito de confrontar militarmente a las AUC en ese departamento y golpear la producción de cocaína. Sin embargo, las tropas no consiguieron tales objetivos y, según las denuncias del ELN, se habría por el contrario presentado una acción en su contra, coincidente entre tal operación militar y los paramilitares, así como ignorado un tratamiento concertado con los campesinos cultivadores de coca para la erradicación manual con alternativas y se procedido a la fumigación. Tal circunstancia llevó a que el ELN se pronunciara, señalando que el gobierno había incumplido lo pactado. Su comandante, Pablo Beltrán, el 8 de marzo del 2001, anunció la suspensión unilateral del proceso en forma indefinida. De tal forma concluyó, en calidad de vocero de esta guerrilla, que no había garantías ni seguridad para habilitar en la zona ni reuniones de diálogo con el gobierno ni la instalación de la Zona de Encuentro³¹⁷.

Además de las dificultades anotadas, la situación también reveló que el ELN no tenía el suficiente influjo social ni el control territorial de la Zona de Encuentro a la que aspiraba y, por supuesto, esta situación obedecía a que su presencia histórica en la región estaba siendo afectada por la acción paramilitar que, como coinciden en registrar distintos informes en derechos humanos e institucionales, ocurría en medio de la impunidad oficial. Otro aspecto que contribuyó a las dificultades fue la declaración de las FARC-EP, anunciando que en esta región también tenían presencia sus

³¹⁶Comunicado del Ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez. Bogotá, D C, abril 25 de 2000.

³¹⁷Carta de Pablo Beltrán, comandante del ELN, al Alto Comisionado, Camilo Gómez. Montañas de Colombia, marzo 8 de 2001.

frentes y que no estarían cobijados por ningún tipo de acuerdo que no fuera convenido nacionalmente con su organización.

5. Diálogos y suspensiones, facilitación internacional e interna

El papel de las facilitaciones interna e internacional así como el escenario internacional para mantener contactos, diálogos y algunos acuerdos entre las partes fue de especial importancia, dada la crítica situación registrada en los diálogos internos y las dificultades referidas, que llevaron a frustrar la instalación de la Zona de Encuentro. Así, el 11 de febrero de 1999 en Caracas, Venezuela, el Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo, dio a conocer las reuniones sostenidas con Antonio García, del COCE del ELN, en busca de retomar los diálogos y despejar un ambiente de garantías para la Convención Nacional. En esa ocasión, el ELN expresó la petición de conversar directamente con el presidente Pastrana. El gobierno, por su parte, priorizó la necesidad de un pronto acuerdo sobre humanización del conflicto.

Las partes acordaron realizar reuniones en el país y en el exterior, con participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional. En consecuencia, se establecieron formalmente los diálogos del proceso de paz y se llevaron a efecto reuniones de negociación en el sur de Bolívar³¹⁸. La primera reunión oficial se llevó a cabo en la Serranía de San Lucas, el 22 de junio de 2000, que dio lugar a un acuerdo para conformar un *Grupo de Países Amigos y Facilitadores del proceso de paz con el ELN*, compuesto por Francia, España, Noruega, Cuba y Suiza. Según lo convenido, tenía funciones de acompañamiento y apoyo al proceso, de conciliación, verificación y humanitario. Con el respaldo de estos países se acordó realizar una Pre-Convención en Suiza, para analizar los componentes temáticos de la Convención Nacional sobre la cual se mantenía el criterio de hacerla en territorio nacional. El 23 de julio de 2000 se realizó en Ginebra, Suiza, el *Encuentro por la Construcción de un Consenso Nacional por la Paz*, con asistencia de voceros del Gobierno nacional, el ELN, la sociedad civil y la comunidad internacional. Antonio García, del COCE del ELN, expresó que la Convención Nacional debía dar lugar a consensos nacionales y propuestas de transformaciones democráticas que se proyectarían, a partir de un acuerdo nacional por la paz, a la convocatoria de una Asamblea

³¹⁸Resolución No. 18 de 2000, sobre la iniciación formal del proceso de paz con el ELN y el reconocimiento del carácter político de organización armada.

Nacional Constituyente³¹⁹. En su intervención, el Alto Comisionado para la Paz dijo que el gobierno compartía la búsqueda de un consenso nacional por la paz y el compromiso con las transformaciones requeridas. Ambas partes y todos los participantes de este encuentro emitieron una declaración de apoyo a la retoma de la dinámica de este proceso de paz³²⁰.

El 18 de octubre de 2000 se desarrolló en San José de Costa Rica el *Encuentro por la Paz, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia*, con amplia participación de organizaciones sociales, delegaciones internacionales y asistencia del Gobierno nacional y el ELN. En medio de la crítica a la militarización del Plan Colombia y la entrega de propuestas en los temas abordados así como del logro de consensos entre los sectores asistentes, se produjo una declaración conjunta entre el gobierno, el ELN y Paz Colombia, agrupación de organizaciones no gubernamentales promotora del encuentro, que puso el acento en considerar las iniciativas de la sociedad civil, retomar el entendimiento entre las partes del conflicto y buscar pronto acuerdos humanitarios de aplicación inmediata y verificables³²¹. Tras el malestar y la suspensión producida por los secuestros colectivos en octubre de 2000, la labor de la Comisión de Facilitación Civil dio como resultado que se reanudaron los diálogos entre el gobierno y el ELN. Así, luego de la ruptura hubo acercamientos que desencadenaron encuentros y desencuentros entre las partes, con acompañamiento de delegados de organizaciones de la sociedad civil.

Luego, entre el 24 y 25 de abril de 2001, a pesar de estar suspendidos los diálogos, se realizó el *Encuentro sobre El Proceso de Paz en Colombia*, en Estocolmo, con asistencia de delegados del Gobierno de Suecia y el Gobierno colombiano, la ONU, ONG de Europa y Colombia, representantes de varias organizaciones sociales comprometidas con la paz y dirigentes del ELN. Los voceros guerrilleros solicitaron allí que se garantizara la Zona de Encuentro en los términos pactados en La Habana, sin redefinir sus posibilidades, como lo pretendía el gobierno. El proceso permaneció congelado durante dos meses. El mes de junio siguiente, el ELN aceptó

³¹⁹Discurso de Antonio García, comandante del ELN, Encuentro por la construcción de un Consenso Nacional por la Paz. Ginebra, Suiza, julio 23 de 2000.

³²⁰Declaración de Ginebra, asistentes al Encuentro por el Consenso Nacional por la Paz para Colombia. Ginebra, Suiza, julio 25 de 2000.

³²¹Comunicado conjunto: Gobierno nacional, ELN y Paz Colombia, Encuentro Internacional Sobre Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. San José de Costa Rica, Costa Rica, octubre

reunirse en territorio venezolano con miembros del gobierno, tras un contacto establecido en el *Encuentro sobre Desafío Humanitario* celebrado en Ginebra, Suiza. Así, entre el 25 y 28 de julio se realizó una reunión entre gobierno y el ELN en la Isla Margarita de ese país, donde reasumieron compromisos de entendimiento. El gobierno reiteró su disposición de lucha contra las AUC y el ELN prometió avanzar en los preparativos de la Convención Nacional. El 5 de agosto se realizó en Caracas una nueva reunión entre las partes. En este encuentro no llegaron a acuerdo ninguno sobre los términos posibles para la instalación de la Zona de Encuentro.

A pesar de la suspensión de los diálogos, ahora también por parte del gobierno, el presidente Pastrana invitó al grupo insurgente a buscar salidas a la crisis del proceso de paz. La posición del ELN era de prevención con el ejecutivo y de insistencia en una dinámica de diálogo que, además de las partes, vinculara a la sociedad civil³²². De forma paralela, se formó un grupo de sectores civiles de impulso y apoyo al proceso de paz con el ELN. Entre ellos estaba la Iglesia católica y se contaba con el respaldo del Grupo de Países Amigos. Ante tal iniciativa, se planteó la opción de un reencuentro en el exterior para lograr acuerdos concretos sobre la temática y logística de la Convención Nacional. En una primera reunión, varios congresistas se reunieron en Caracas con voceros del ELN y afirmaron que el grupo guerrillero estaba dispuesto a reanudar los diálogos de paz³²³. Posteriormente, entre el 25 y 26 de julio de 2001, se reunieron nuevamente el gobierno y el ELN en isla Margarita, Venezuela, para tratar sobre el tema de la Zona de Encuentro. El gobierno propuso flexibilizar los términos para conseguir una aplicación gradual, limitarla, trasladarla y recurrir también a reuniones en el exterior. Se consignó en un acta la presencia de las FARC-EP y de los paramilitares en la Zona de Encuentro prevista y se llamó a retomar los acuerdos de La Habana al respecto.

6. Acuerdo por Colombia y suspensión definitiva del diálogo

Entre el 20 y el 24 de noviembre de 2001 el gobierno y el ELN reanudaron los diálogos en La Habana, y suscribieron el Acuerdo por Colombia que contenía un cronograma de compromisos hasta la finalización del mandato presidencial, concebido como una Agenda de Transición para sentar premisas del proceso de paz que pudieran proyectarse en la futura administración. En sus actividades se contemplaban foros temáticos en el exterior y en el país, en perspectiva de realizar la Convención Nacional

³²² Comunicado del ELN. Montañas de Colombia. 10 de septiembre de 2001.

³²³ 10 de noviembre de 2001.

en el 2002 y llegar a acuerdos parciales en el tema humanitario y otros temas, entre los que se destacó el cese al fuego y a las hostilidades. El 17 de diciembre siguiente el ELN declaró, como gesto de entendimiento, una tregua unilateral con motivo de las festividades de fin de año. Ante los avances y las manifestaciones de voluntad de paz por parte del ELN, el gobierno decidió, el 21 de diciembre de 2001, reanudar oficialmente los diálogos de paz con esta guerrilla³²⁴.

A finales de enero del 2002 se realizó en La Habana la *Cumbre por la Paz*, por iniciativa conjunta del ELN y el gobierno con el fin de estimular los diálogos con participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. Este encuentro produjo consensos en cuatro temas específicos: búsqueda de un acuerdo humanitario, participación de la comunidad internacional, información convenida para los medios de comunicación y estímulo a la política de paz. Y acordó continuar las rondas de trabajo entre las partes. En febrero del 2002, mientras se adelantaban estas rondas, el gobierno anunció el rompimiento del proceso de paz con las FARC-EP. Como parte del cronograma acordado, el 29 de enero de 2002 se realizó en La Habana, con participación de delegaciones de las partes, de la sociedad civil y la comunidad internacional, la Cumbre por la Paz. El Alto Comisionado, Camilo Gómez, expresó que se debía avanzar en compromisos de paz, independientemente de los resultados en la elección del siguiente mandatario presidencial, y llamó a una tregua con la guerrilla dado que estaba agotada la posibilidad de una negociación exitosa sin cese al fuego y a las hostilidades³²⁵. Por su parte, el ELN criticó al gobierno por la falta de logros en el proceso de paz, reclamó una política de paz de Estado, entregó varias propuestas sobre temas sociales álgidos, justificó el buscar consensos mínimos en la agenda de transición previa al próximo gobierno e insistió en la denuncia de la presunta colaboración entre militares y paramilitares, como factor negativo para las posibilidades de entendimiento y el logro de acuerdos. Pusó de presente que en meses recientes había liberado integrantes de la fuerza pública hechos prisioneros, la mayoría de ellos en Convención, Norte de Santander, y que había decretado una tregua unilateral para facilitar los entendimientos³²⁶. De febrero a mayo del 2002, durante las rondas de trabajo entre el ELN y el gobierno, se priorizó el tema de lograr una tregua que a la vez propiciara un acuerdo sobre la humanización de la guerra. Pese a estos avances, el 31 de mayo del 2002

³²⁴Resolución No. 148 de 2001.

³²⁵Palabras del Alto Comisionado, Camilo Gómez, Cumbre por la Paz. La Habana, Cuba, enero 29 de 2002.

³²⁶Ponencia del ELN, Cumbre por la Paz. La Habana, Cuba, enero 30 de 2002.

el gobierno suspendió de forma definitiva el proceso de diálogo con el ELN³²⁷, argumentando la falta de voluntad de paz del grupo guerrillero³²⁸.

Elementos de balance del proceso

En concepto del ex Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, en términos de balance del proceso, no puede desconocerse que las Fuerzas Armadas ampliaron y aumentaron su capacidad de actuación; que en el campo internacional el gobierno recuperó un importante apoyo brindado por 25 Estados al proceso de paz, y que se iniciaron diálogos y negociaciones de paz con las FARC-EP y el ELN, de forma que las guerrillas declararon la imposibilidad del triunfo militar y se manifestó el liderazgo e intervención directa del presidente Andrés Pastrana. Destacó que a las audiencias públicas asistieron más de 24 mil personas y se presentaron por lo menos 1.100 ponencias, en un hecho que fue publicitado y transmitido directamente al país por señal de televisión. Todo lo cual dejó un avance en términos de la agenda entre el gobierno y la guerrilla y los aportes de la sociedad civil.

No se trató, entonces, de un proceso a espaldas de la nación, sino todo lo contrario: de un proceso que convocó y reunió a la nación en torno a la consecución de un gran propósito nacional. Fue un proceso abierto que le otorgó a la guerrilla oportunidades políticas que jamás había tenido y que posiblemente nunca más tendrá³²⁹.

Con agudeza política, el integrante de la Comisión de Personalidades, Carlos Lozano, analizó que las élites políticas de los partidos tradicionales, las fuerzas militares y sectores del poder dejaron solo al presidente Pastrana en sus esfuerzos por el proceso de paz. Afirmó que “la oligarquía fue mezquina” ante la posibilidad histórica presentada, pero a la vez crítica como inexplicable que cuando apenas se ganaba en confianza y se había avanzado de manera importante con la definición de la agenda de paz entre el gobierno y las FARC, inexplicablemente el gobierno impulsó el Plan Colombia, que significó el fortalecimiento de la infraestructura y el plan de guerra oficial. Además, estimó que en estos diálogos no fue realmente abordada la agenda convenida sino los temas formales, los incidentes presentados en el curso del conflicto armado y en particular la controversia, sustentada en interpretaciones distintas sobre lo que acontecía con la zona de distensión en el Caguán. La mesa se debatió en medio de un pulso militar no resuelto, mientras el proceso de paz no pudo

³²⁷Resolución No. 71 de 2002.

³²⁸Diario El Tiempo: “Tampoco habrá proceso con el ELN”. 1 de junio de 2002.

³²⁹Camilo Gómez Álzate, La Paz: una estrategia integral, prólogo a la presente edición.

despegar ante lo que calificó como una paradoja de efectos negativos. Así, mientras el gobierno tomó a nombre del Estado la iniciativa para convocar los diálogos, lo inmovilizó la crisis institucional existente y la falta de liderazgo en medio de un imposible consenso nacional a su alrededor. Entre tanto, las FARC-EP, alentadas por el avance militar conseguido, sobreestimaron sus posibilidades y convencidas de estar en el preámbulo de una ofensiva estratégica definitiva, desestimaron y desaprovecharon las posibilidades políticas existentes. No obstante, también coincidió en rescatar contribuciones que a pesar del fracaso final dejó este proceso de paz: la Agenda Común, la participación ciudadana en las audiencias públicas, el acuerdo de intercambio humanitario, que permitió la liberación de numerosos miembros de la fuerza pública, el relanzamiento del proceso con el Acuerdo de los Pozos, el informe de la Comisión de Personalidades, de la cual precisamente hizo parte, el Acuerdo de San Francisco de La Sombra, que contenía varios compromisos humanitarios y el importante acompañamiento internacional.

Lamentablemente, el fracaso final del proceso de paz, como muchos coinciden en interpretar, abonó el camino para una reacción que pasó de la frustración a respaldar la salida de fuerza, la retoma de la opción militar y el abandono de acumulados políticos, sociales e institucionales favorables, en general, a las diversas acciones empeñadas en la construcción de la paz y, en particular, a la solución política negociada del conflicto armado existente aún con las guerrillas insurgentes de las FARC-EP y el ELN. Las FARC-EP sobreestimaron sus posibilidades y subestimaron las de la recomposición y los cambios producidos en el régimen político. Confundieron varios exitosos golpes militares con la posibilidad del alzamiento armado y no comprendieron que los acompañaba básicamente una franja campesina dedicada a los cultivos de uso ilegal que se refugiaban en los territorios donde tenían presencia y que la dinámica política y social adquiría otras expresiones muy importantes, de las cuales estaban distantes. Confundieron la real crisis de gobierno sufrida por el presidente Samper con la del régimen y el Estado, cuando precisamente se entraba en una fase de superación del régimen cerrado y autoritario, regido por el estado de sitio permanente, y la Constitución de 1991, expedida en medio de varios procesos de paz recibidos con expresa simpatía popular, que quisieron ignorar, ofrecía nuevos espacios de apertura política y democratización institucional.

En síntesis, Colombia vivió entre 1998 y 2002 la más intensa, extensa y compleja actividad de interlocución, acuerdos y desacuerdos entre las organizaciones guerrilleras y el Gobierno nacional, de forma que si bien

no pueden desestimarse lecciones, acuerdos parciales y algunas soluciones humanitarias, que en todo caso arrojan abonados de distinto orden, finalmente el intento de alcanzar acuerdos de paz definitivos con las FARC-EP y el ELN se frustró. A pesar de la reanudación de la violencia y las hostilidades, por distintas vías la sociedad colombiana busca aproximarse a la construcción de la paz, y el activo y valioso concurso de la sociedad civil y de la comunidad internacional merecen no solo un reconocimiento a lo realizado sino una constatación de su persistencia.



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 2002 - 2010

El Gobierno Uribe frente al conflicto armado y la paz, acuerdo con las AUC



Fundación Cultural Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 2002 - 2010

Gobierno-FARC: ni diálogo de paz ni "canje" humanitario. Propuestas de acuerdo humanitario



Fundación Cultural Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 2002 - 2010

Diálogos exploratorios de paz Gobierno-ELN



Fundación Cultural Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador

VI.

GOBIERNO URIBE: OPCIÓN MILITAR, ACUERDO CON LAS AUC, DIÁLOGO CON EL ELN

“Política de Defensa y Seguridad Democrática”

En su primer mandato, el presidente Álvaro Uribe introdujo una reforma a la ley sobre orden público³³⁰ que posibilitara los procesos de paz, para suprimir el carácter político de las organizaciones armadas ilegales, de forma que se trataran de manera similar a los guerrilleros y a los paramilitares. A la vez, el discurso oficial descalificó los anteriores procesos de paz y los diálogos con las guerrillas sostenidos por varios gobiernos; formalmente negó la existencia del conflicto armado, calificó indistintamente de terroristas a guerrilleros y paramilitares y cerró la posibilidad de establecer una agenda política de negociación entre la insurgencia y el gobierno, imponiendo una política de estímulo a las deserciones individuales y de exigencia a los grupos armados de cesar las hostilidades de manera unilateral, acogerse al programa de reincorporación y otorgarles indulto.

La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia .³³¹

Entre tanto, su estrategia principal fue el tratamiento militar del conflicto armado, con el presupuesto de conseguir la derrota de la insurgencia y a partir de allí considerar la eventualidad de una negociación en condiciones de sometimiento de los rebeldes al Gobierno nacional. Es decir, la formulación en términos de política de paz del gobierno Uribe fue subsidiaria de la política de seguridad sustentada en la dinámica de

³³⁰ Ley 782 de 2002.

³³¹ *Manifiesto Democrático, 100 puntos*, 2002. Programa de la campaña electoral del candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez.

ofensiva militar, a la vez que orientada por el concepto de sometimiento de los insurgentes, con beneficios judiciales en caso de no compromiso con graves crímenes y acceso al programa de reintegración, el cual ahora se relacionó con propósitos contrainsurgentes y formas de habilitar el apoyo en la guerra.

El actual Gobierno nacional no incluyó en su programa el diseño propiamente de una política de paz sino que su tratamiento se subordina al de su apuesta política central, llamada política de seguridad democrática. Pero esta última enfatiza la imposición de la autoridad desde el Estado y se asocia al debilitamiento, e incluso a la supresión, de determinadas garantías constitucionales en materia de derechos humanos, al desconocimiento de principios básicos de derecho humanitario y a concepciones, políticas y actuaciones de clara estirpe autoritaria, orientadas principalmente a ganar la guerra mediante el desarrollo de una dinámica de ofensiva militar que pretende la derrota estratégica de las guerrillas. En tal sentido, su proyecto no responde al afianzamiento de los soportes de la paz y la reconciliación, sino a los propios de la polarización y la retroalimentación de las dinámicas del conflicto.³³²

Bajo tal perspectiva, el presidente Uribe abandonó el proyecto de construir, con visión de mediano plazo, una política de paz nacional y estatal, la cual no fue considerada ni siquiera en el sentido formal, por cuanto se partió de negar la misma existencia del conflicto armado interno, para afirmar que el fenómeno se reducía a una amenaza de carácter terrorista. Las políticas de paz de anteriores gobiernos se asociaron a estrategias como la disposición al diálogo y la negociación con las guerrillas; la definición de agendas con temas que aludieron a las causas del conflicto; la creación de espacios de concertación política con participación de organizaciones políticas y sociales; iniciativas legislativas sobre reformas asociadas a los procesos de paz o a sus instrumentos; el desarrollo de programas de inversión social en zonas de conflicto; el reconocimiento de la grave problemática humanitaria y la urgente aplicación del DIH y el recurso a formas de facilitación e intermediación interna e internacional.

El gobierno Uribe, en sus dos mandatos subsiguientes, no sustentó como tal una política de paz, como tampoco propuso una política general para los derechos humanos ni para la aplicación del derecho internacional humanitario, sino que subsumió estos temas en su política denominada de “defensa y seguridad democrática”. Por tanto, produjo un viraje de fondo,

³³² *La política del gobierno Uribe frente al tema de la paz*, Álvaro Villarraga S., en Revista Foro, No. 52, Bogotá, febrero de 2005, página 13.

una ruptura con denominadores comunes de ella y con ciertas líneas de continuidad en la búsqueda de consolidar una política coherente con la solución política negociada del conflicto armado. De fondo, lo que se impuso fue una política de seguridad cuyo meollo era el tratamiento militar del conflicto y de su solución.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006,³³³ al definir la “política de defensa y seguridad democrática” señaló como estrategias el control territorial, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, el fortalecimiento del servicio de justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, los derechos humanos y la convivencia y destacó en tal empeño la necesidad de la cooperación internacional. En consecuencia, se propuso desarticular las redes de apoyo a los grupos violentos, fortalecer y profesionalizar la fuerza pública y los organismos de seguridad, conformar nuevos contingentes de soldados profesionales, escuadrones móviles de carabineros y cuerpos Gaula y reactivar la presencia de las estaciones de la Policía Nacional en los municipios. Asumió la elevación de la capacidad y la eficacia militar operativa a la vez que modernizar el material estratégico y táctico. Aspectos destacados fueron la recuperación de territorios con presencia de los grupos armados ilegales, la protección de la infraestructura económica y el desarrollo de un programa de seguridad vial. Convocó la cooperación ciudadana para preparar inicialmente un millón de cooperantes con apoyo en un sistema de pago de recompensas.

Con el Plan Consolidación y su fase subsiguiente del Plan Patriota, las fuerzas armadas gubernamentales avanzaron en la recuperación territorial, consiguieron un notable repliegue guerrillero y aliviaron la presión del conflicto armado frente a las posibilidades de locomoción y tránsito en muchos lugares. Se reforzaron las acciones de recuperación territorial, los Comandos de Operaciones Conjuntas, la mayor coordinación y capacidad militar de las Fuerzas Armadas (FFAA) y el consiguiente despliegue de la presencia de la Policía Nacional en las cabeceras de los municipios. Entre tanto, continuó la intervención militar de los Estados Unidos, que incluyó asesoría militar directa incluso de tropas en operativos militares, además de la capacitación y la incidencia estratégica no solo en materia operativa sino en consideraciones políticas y del orden global. Sin embargo, tales avances oficiales en el contexto del conflicto bélico se vieron cuestionados ante medidas relacionadas con violaciones a los derechos humanos, al inicio representadas en capturas masivas, prolongación del masivo

³³³ Ley 812 de 2003, *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario*.

desplazamiento forzado desde las zonas de confrontación, pervivencia de la actuación paramilitar no obstante la desmovilización de numerosas estructuras y proliferación de ejecuciones extrajudiciales con compromiso directo de la fuerza pública, a partir de los casos reconocidos popularmente como “falsos positivos”.

Negación del conflicto armado interno y discusión sobre el terrorismo

Por supuesto, el conflicto armado existente en Colombia no configura una guerra civil generalizada, ni mucho menos está en condiciones de serlo, pero sí se trata de un enfrentamiento armado limitado e irregular, que se mantiene, se ha extendido y constituye una expresión de guerra. En cierto grado y en ciertos contextos, con visos de guerra civil.

La deuda social y la exclusión, de la inequidad social y de la violencia que se impuso inicialmente desde las esferas del poder y de los gobiernos, no sólo se encuentran en la génesis y en la prolongada existencia de nuestro conflicto armado, sino que son asuntos sólo parcialmente superados. Los avances institucionales, políticos y sociales conseguidos constituyen aún un proyecto de modernización y de democratizaciones inconclusas, con recuperación parcial de la presencia y de la legitimidad del Estado y sujetas tanto a las posibilidades de avance y consolidación, como a los riesgos de detrimento y reversión.³³⁴

El intento de argumentar la negación de la guerra tras la consideración de que Colombia cuenta con “una democracia tan amplia que la oposición cuenta con posiciones de gobierno en los órdenes departamentales y municipales como expresión de la consolidación del pluralismo”³³⁵, resultó precario ante la inexistencia de un marco de garantías efectivas en amplios territorios y la persistencia de violaciones sistemáticas contra las protestas sociales, la oposición política, los defensores de los derechos humanos y promotores de la paz, tanto por parte del Estado como de los grupos armados irregulares. Así mismo, proliferaron bajo este gobierno los ataques y señalamientos de abierta estigmatización contra tales sectores por autoridades y entes gubernamentales, con acción del mismo presidente de la república y de otros altos funcionarios del Gobierno nacional.

³³⁴ La política del gobierno Uribe frente al tema de la paz, antes citado, página 14.

³³⁵ Argumento que repetía frecuentemente el presidente Álvaro Uribe Vélez en sus intervenciones.

Más allá de graves crímenes cometidos contra sectores de la población y de los compromisos de las FARC-EP con el narcotráfico, no podría desconocerse lo que representa históricamente su vinculación con sectores campesinos en regiones de colonización reciente, con los cocaleros y con pobladores de zonas marginadas y excluidas del desarrollo. La misma constatación de la existencia de sus guerrillas ponía de presente, entre otros factores, el fracaso estatal con respecto a las posibilidades del proceso de paz en los años 80, en lo cual aparece de bulto el genocidio cometido contra los integrantes de la UP.

De otra parte, resultaba controvertible afirmar que cualquier acto de violencia o propio del conflicto armado constituía una manifestación de terrorismo, puesto que en razón de la justa indignación ante la arbitrariedad no pueden confundirse los hechos de guerra, los crímenes de lesa humanidad y de guerra con lo que es en particular el terrorismo. Este constituye un delito sin excepción, expresado en el uso o en la amenaza de violencia contra la vida humana, asociada a la estrategia de grupos organizados dirigidos a producir miedo y a atacar de manera indiscriminada a la población civil y a sus bienes, sin atenerse a limitaciones en los métodos y en los medios empleados.³³⁶ En consecuencia, como es bien conocido, el derecho humanitario prohíbe los actos de terrorismo, de manera absoluta e incondicional, en el contexto de los conflictos armados.

En el lenguaje oficial y en el de la fuerza pública, se confundía equivocadamente el terrorismo con otros delitos como la rebelión, la sedición, la asonada e incluso con el delito común pero transnacional y de profundo impacto en nuestro medio como es el narcotráfico. Cosa distinta es el reconocimiento de que en la historia reciente del país tanto desde el Estado como desde los grupos paramilitares, en gran medida, y de los grupos guerrilleros, se ha hecho uso del terrorismo con nefastas consecuencias. Pero, más aún, desde las esferas oficiales y con especial y directo compromiso del propio presidente, se presentaba la tendencia de asociar el calificativo de terrorismo a conductas que no solo no constituían delitos sino que por el contrario hacían parte del ejercicio legítimo de derechos, tales como la realización de protestas sociales, la oposición política, la información de prensa y la opinión referida a denuncias y análisis sobre hechos de arbitrariedad y defensa de los derechos humanos.

³³⁶ Al respecto, puede consultarse el concepto del asesor jurídico del CICR Hans-Peter Passer, en “Prohibición de los actos de terrorismo en el derecho internacional humanitario”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, separata de julio-agosto de 1986.

El programa de reintegración se ligó a la dinámica de guerra

Con base en la nueva política de defensa y seguridad adoptada, el gobierno Uribe implementó también una ruptura con la anterior política que guiaba el Programa para la Reintegración, heredado de los anteriores procesos de paz con sectores insurgentes. Adoptó en consecuencia una política de reinserción y reintegración que si bien continuó con niveles de atención en servicios y ofertas institucionales a favor de la población desmovilizada, introdujo a partir de los decretos 128 de 2003 y 2767 de 2004, la obligación de las personas desmovilizadas de colaborar directamente en información y acciones contra los grupos armados ilegales de los cuales procedían. Más aún, se establecieron recompensas con montos precisos por suministros de material logístico, armamento y se habilitó, con tal tipo de estímulo, la colaboración directa de las personas desmovilizadas en actuaciones contraguerrilleras de la fuerza pública. Entes de derechos humanos internos e internacionales, el Ministerio Público y organizaciones promotoras de la paz objetaron tal enfoque y tales medidas, calificándolas de desnaturalizar la relación entre este tipo de programa y los propósitos de paz así como de militarizarlo, a la vez que se advirtió sobre la relación de tales medidas con hechos de violencia y violaciones de los derechos humanos. En consecuencia, llamaron a la revisión de políticas en el tema y advirtieron sobre determinados asuntos ante la cooperación internacional³³⁷:

Un sector del grupo de trabajo de nuestro bloque expresó su inconformidad por el tratamiento del tema en el capítulo de Seguridad Democrática del Plan, por considerar, como se aprecia en el acápite de disensos, que no es conveniente que el proceso de reintegración que se pretende lograr tenga normas y políticas que propician la vinculación de los desmovilizados a las acciones militares, a funciones del control del orden público o de inteligencia. A juicio de quienes así lo señalaron, los desmovilizados y la política de reinserción no pueden inscribirse ni propiciar la participación en el conflicto armado, sino la construcción de sujetos sociales activos con el proceso de paz y la actuación civilista.³³⁸

³³⁷ Informe del coordinador del Bloque Temático dedicado al análisis de la cooperación Internacional que, previo el cumplimiento de las exigencias derivadas de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, demandan los Procesos de Reintegración de Población Desmovilizada en el País, presentado por Mario Gómez en representación del Grupo de Trabajo sobre Reincorporación, Bogotá, diciembre de 2006.

³³⁸ Informe del coordinador del Bloque Temático Reintegración de Población Desmovilizada, página 8.

Los acuerdos con las AUC: inconclusa desmovilización paramilitar

Desde finales de 2002 los paramilitares agrupados en las AUC declararon un cese unilateral de hostilidades y solicitaron al gobierno conversaciones en perspectiva de su desmovilización y reinserción, con base en el otorgamiento de garantías jurídicas favorables, tanto en relación con los graves crímenes de guerra y lesa humanidad como ante las solicitudes de extradición por narcotráfico exigidas por Estados Unidos para la mayoría de sus jefes y narcotraficantes que se vincularon a sus filas con miras a obtener tal beneficio. Por su naturaleza, era una situación distinta por cuanto no se trataba de un alzamiento contra el Estado sino de un actor del conflicto armado que inicialmente tuvo reconocimiento legal y actuó en la legalidad y luego fue ilegalizado pero mantuvo nexos con agentes oficiales, de forma que su actuación principalmente se dirigía a infligir castigos sistemáticos contra determinados sectores de la población.

Las organizaciones paramilitares transitaron entre las formas típicas del paramilitarismo asociado con sectores de la fuerza pública, desarrollaron proyectos de economía ilegal y expansión más autónomos con respaldo y directa participación del narcotráfico y compartieron o lideraron coaliciones empeñadas en consolidar proyectos de poder local y regional, apoyados en el terror y la violencia sistemática. Tales coaliciones o alianzas consiguieron impacto nacional e involucraron a varios sectores políticos, gremiales, de parlamentarios y autoridades gubernamentales y estatales a distinto nivel. Esta gama de actores ilegales coaligados con actores legales comprometidos con la ilegalidad, han menoscabado el Estado de derecho y propiciaron un debate nacional sobre la necesidad de desactivar de manera global el fenómeno paramilitar, puesto que, en tal sentido, va más allá de sus estructuras militares ilegales.

En perspectiva de derechos humanos el desmonte efectivo de los grupos paramilitares y sus tentáculos de poder resultaría positivo y respondería a una de las recomendaciones de los organismos intergubernamentales; aunque en sí mismo no constituía un proceso de paz, podría contribuir de manera determinante a la superación de la grave crisis humanitaria, al tratamiento de la impunidad y al avance del Estado en la recuperación del monopolio de las armas y del poder. Sin embargo, el proceso emprendido fue criticado desde distintos ángulos por las condiciones de alta impunidad, la falta de transparencia, las violaciones frecuentes al cese de hostilidades,

el incumplimiento del compromiso en cuanto a concentrar los efectivos y la carencia de una perspectiva que lo asociara al proceso de paz.

En el 2004 se estableció la llamada Zona de Ubicación y la Mesa de Negociación en Santafé Ralito, Tierralta, Córdoba, con la concentración de parte de los principales jefes paramilitares, acompañados de un contingente. En el curso de los diálogos, durante más de dos años, el cronograma de la desmovilización fue sucesivamente aplazado, hasta que lo dinamizaron presiones ejercidas desde distintos sectores y desde el mismo Gobierno nacional. La aplicación de indultos³³⁹ sin la existencia de un marco legal adecuado generó condiciones de impunidad, así como admitió el carácter parcial y progresivo de las desmovilizaciones, sin el necesario control territorial por parte del Estado. Además, la parte gubernamental no trató iniciativas de solución a asuntos sustanciales como la devolución de las tierras y bienes obtenidos mediante la violencia, la vinculación del narcotráfico y las economías ilegales, el retorno de los campesinos desplazados, el destino de los activos provenientes de las actividades ilegales, los planes de recuperación institucional y la atención a los derechos de las víctimas y del conjunto de la población afectada.

Pero, además, el curso del proceso mostró fracturas, disputas de poder y graves situaciones, de forma que en medio de la negociación se desataron hechos como la exclusión del mando y posterior asesinato de Carlos Castaño, su jefe principal; el asesinato de varios jefes producto de la penetración de narcotraficantes en alianza con otros jefes y disputas que derivaron en verdaderas guerras regionales como las sucedidas en el oriente de Antioquia y en Los Llanos. En medio de esta situación hizo crisis el discurso político contrainsurgente presentado con alarde en la visita al Congreso por Mancuso, Báez y Giraldo tras las primeras desmovilizaciones. La consecución de una mesa unificada fue presionada por el Gobierno, quebrando resistencias para buscar captar grupos marginados y opuestos al proceso.

También pesó negativamente en la opinión interna e internacional el que parte de los jefes y negociadores paramilitares resultaron ser reconocidos narcotraficantes, quienes por lo regular estaban solicitados por la justicia interna y en extradición por Estados Unidos. A la vez, circularon denuncias y versiones de prensa sobre el hecho de que habrían comprado, o incluso armado y rearmado, bloques y frentes para mostrar pertenencia y fuerza de negociación de su propia causa, al punto que varios consiguieron posiciones

³³⁹ Decreto 128 de 2003.

de mando e inclusión en la comisión negociadora. Estas situaciones les permitieron acogerse con aire de legitimidad a los beneficios jurídicos en lo penal y en sus presupuestos estaba el intento de conseguir legalizar los capitales y propiedades adquiridas ilícitamente.

Aunque se lograron desarticular importantes contingentes paramilitares, no todos lo hicieron, no todos los desmovilizados registrados efectivamente lo eran y han reaparecido nuevos grupos armados ilegales que continuaron con el mismo tipo de actividades, a la vez que buena parte de ellos mantuvo las funciones de control y apoyo al narcotráfico y a otros intereses ilegales y legales asociados. Por tanto, aunque resulta difícil determinar el tamaño de las actuales estructuras paramilitares o similares que se mantuvieron tras las desmovilizaciones de las AUC, según varias fuentes se calcula que sus efectivos serían por lo menos unos seis mil en el ámbito nacional. Sobre su composición, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) señaló que las nuevas estructuras identificadas agrupaban por lo menos un 17% de exparamilitares³⁴⁰. El informe de Internacional Crisis Group expresa que “en la mayor parte de los casos el control sobre la población civil es velado, aunque en los lugares en donde existe una confrontación abierta con otros grupos armados, en especial los insurgentes, los nuevos grupos y bandas criminales utilizan la intimidación tal como lo hacían anteriormente las AUC”³⁴¹. Sin embargo, el gobierno afirmaba la desaparición del paramilitarismo y se dio un debate público sobre el carácter y los niveles de continuidad de las agrupaciones que persistieron o se rearmaron con posterioridad a las AUC, a partir de mantener o copar sus expresiones de poder y sus negocios.

El marco legal con los paramilitares, alto nivel de impunidad y exigencia de derechos de las víctimas

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su primer informe de acompañamiento al proceso, alertó sobre la desmovilización de los paramilitares en ausencia de investigación, juzgamiento y sanción a los responsables de crímenes de guerra, lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos, lo cual podía generar responsabilidad internacional al Estado. Expresó que detectaba esfuerzos para establecer la verdad y el

³⁴⁰ Ver Noveno Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), OEA/Ser. GCP/doc. 4237/07, 3 de julio 2007.

³⁴¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Op. Cit., página 8.

involucramiento oficial con el paramilitarismo. Señaló que a pesar de que las AUC se comprometieron a cesar las hostilidades, continuaron los actos de violencia contra la población civil. A la vez, llamó la atención sobre la reparación de las víctimas.³⁴²

...las víctimas que han sido despojadas de sus tierras o propiedades por medio de la violencia ejercida por los actores del conflicto armado tienen derecho a medidas de restitución.³⁴³

De manera paralela se expresaban en el mismo sentido el Encuentro Nacional de Víctimas, el cual denunció que los paramilitares continuaban cometiendo graves violaciones sin que surtiera efecto en su momento la verificación de la OEA y ante la permisividad del Gobierno; así mismo, desde distintas regiones se informó que a pesar de las sucesivas desmovilizaciones colectivas de grupos paramilitares, no se lograba un proceso real de desmovilización puesto que al margen de ello se mantenían grupos armados ilegales activos y surgían otros nuevos, cumpliendo la misma función. Reclamaron en este y otros eventos, las mismas víctimas, que sin su participación no podía haber un auténtico proceso de solución de la violencia.³⁴⁴

En 2003 fracasó el proyecto gubernamental de Ley de Alternatividad Penal por la acción de las organizaciones sociales, de derechos humanos y la fuerte presión internacional, dado el amplio margen de impunidad que ofrecía, de manera que en ausencia de previsiones jurídicas se iniciaron las desmovilizaciones de las AUC. Sobrevino luego una crisis en el proceso tras el cuestionamiento internacional e interno desde la perspectiva de derechos humanos por cuanto se ignoraban los derechos a la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas, producto de lo cual también fracasó otro proyecto gubernamental denominado Ley de Justicia y Reparación. Adicionalmente, el incumplimiento al cese de hostilidades motivó constantes denuncias por numerosos homicidios cometidos contra dirigentes sociales, campesinos, indígenas, sindicalistas e intelectuales.

Esta situación reforzó la presión contra la impunidad y los cuestionamientos al gobierno ante la carencia de una estrategia de negociación, las

³⁴² Declaraciones a la prensa de Santiago Cantón, secretario ejecutivo de la CIDH, 23 de diciembre de 2004.

³⁴³ *Informe de la CIDH sobre el proceso de desmovilización de grupos armados ilegales en Colombia*, 2004.

³⁴⁴ *Declaración Final*, Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos, 28 y 29 de mayo de 2004, Bogotá, DC.

ventajas cedidas y previstas, mientras en los medios de prensa surgieron informaciones y denuncias sobre el alcance conseguido por el fenómeno paramilitar, en lo que se denominó la *paramilitarización* del país. Entre tanto, el gobierno no exigió a las AUC de manera perentoria el cumplimiento del cese de hostilidades ni la concentración de sus efectivos. Tampoco promovió un instrumento jurídico que facilitara el proceso sin sacrificar los compromisos con los principios de verdad, justicia y reparación a las víctimas. Tan solo buscó sortear la crisis, presionando la desmovilización gradual de los efectivos paramilitares en varias regiones, utilizando las herramientas jurídicas de la Ley 782 y el Decreto 128, lo que permitió el indulto a miles de paramilitares, sin investigación ni confesión.

Entonces, con ocasión de la convocatoria en Cartagena de una Segunda Reunión Internacional para tratar el tema de la cooperación con Colombia, las organizaciones Alianza de Organizaciones Sociales y el Consenso conformado con otras organizaciones de la sociedad civil presentaron ante la comunidad internacional y el gobierno un debate sobre la desmovilización de grupos armados ilegales, en el marco del conflicto armado, y la necesidad de atender los derechos de las víctimas, la verificación efectiva del cese de hostilidades y el desmante real de las estructuras ilegales.

...Las víctimas deben contar con la posibilidad de participar (...) y tener garantizado el resarcimiento de sus derechos y dignidad. A su vez, los procesos de paz y negociación política deben adelantarse en un marco de cese de hostilidades verificable (...) instamos al gobierno y demás instituciones estatales competentes a investigar y sancionar las violaciones del cese de hostilidades, puesto como condición al inicio del proceso, así como a asegurar su inmediato cumplimiento y (...) el desmante efectivo de toda estructura que permita a esas organizaciones ejercer influencia ilegal en diferentes aspectos de la vida económica, social y política.³⁴⁵

En junio de 2005 fue aprobada por el Congreso la Ley 975,³⁴⁶ conocida como Ley de Justicia y Paz, la cual finalmente estableció un nuevo marco jurídico para la reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley. Producto de los intensos debates sostenidos durante varios meses, incorporó referencias a la atención de los derechos de las víctimas y a la necesidad de garantizar la verdad, la justicia y la reparación, pero como lo advirtieron distintos sectores de opinión, no estipuló los mecanismos que los hicieran efectivos.

³⁴⁵ *Pronunciamiento del Consenso de la Sociedad Civil*, Encuentro sobre Cooperación Internacional con el G-24, Cartagena, 2 de febrero de 2005.

³⁴⁶ 21 de junio de 2005.

En materia de justicia asimiló a la sedición la conducta de los paramilitares en aras de concederles indulto generalizado a la gran mayoría, comprometidos muchos con conductas criminales masivas y sistemáticas contra la población. Otorgó amplios beneficios penales a quienes se sometieran a su procedimiento especial, con motivo de estar incurso en procesos, lo cual redujo al mínimo los implicados por el nivel de impunidad existente. Declarar la verdad no constituyó una obligación perentoria ni con consecuencias penales. En cuanto a la reparación, no cumplió con los propósitos que ella demanda. Y en lo relativo al principio de no repetición, no hubo compromiso alguno.

En consecuencia, predominaron el escepticismo, las críticas y el rechazo tanto frente a la ley como a la conducción y los resultados del proceso de negociaciones y de desmovilizaciones progresivas, de forma que se cuestionó la posibilidad de que cumpliera con el cometido propuesto.

...la inmensa impunidad concedida a los paramilitares por esta ley y estas negociaciones parece tener más posibilidades de acentuar la guerra que de conducir a la paz.³⁴⁷

La ausencia de un consenso nacional alrededor de la aprobación de la Ley de Justicia y Paz se hizo palpable, pues más allá de la aprobación formal conseguida en el Congreso, llevó, por parte del gobierno, a un manejo de abierto tinte sectario, al punto de que se produjeron fuertes ataques y descalificaciones no solo contra las voces críticas de los sectores de oposición sino contra los senadores y representantes de la coalición de gobierno que expresaron diferencias.³⁴⁸

Por su parte, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), prestó asesoría a las autoridades durante los dos años de debate, envió comunicaciones a los congresistas, emitió comunicados de prensa y presentó ponencias relativas a los distintos proyectos así como participó en las audiencias públicas y las sesiones a las cuales fue invitada.³⁴⁹Sobre la Ley de Justicia y Paz puso gran

³⁴⁷ www.coljuristas.org, *Hay que poner los pies sobre la tierra*, Comisión Colombina de Juristas, Bogotá, D.C., 21 de junio de 2005.

³⁴⁸ Tal situación condujo a hechos bochornosos como la expulsión a gritos del mismo recinto del Congreso de la representante Gina Parody al momento de votar la aprobación de la ley y el posterior señalamiento público calumnioso hecho desde el alto gobierno contra el senador Rafael Pardo, al acusarlo de ser aliado de las FARC-EP. “*Un triste espectáculo de intolerancia*”, El Tiempo, Bogotá, 23 de junio de 2005, páginas 1-4 y 1-24.

³⁴⁹ Los documentos pueden ser consultados en: www.hchr.org.co

interés en su trámite por tratarse del instrumento para las negociaciones con los grupos armados ilegales, “destinadas a su desmovilización, desarme y reinserción, incluyendo el desmonte efectivo de sus estructuras ilegales”, de manera que señaló la necesidad de “evitar la impunidad y facilitar la reconciliación destacando los derechos de las víctimas”. Así mismo, indicó que existía la conveniencia de que la ley tuviera un “alto grado de consenso entre todas las fuerzas civiles democráticas del país”. Por tanto, consideró que la ley no había logrado los elementos esenciales para establecer una justicia transicional en aras de la paz.

En relación con la Ley de “Justicia y Paz”, aprobada recientemente por el Congreso, la Oficina observa que ésta no logra reunir los elementos esenciales aconsejables para establecer una justicia transicional que, en aras de ser un instrumento de paz sostenible, prevea incentivos y ofrezca beneficios para que los grupos armados ilegales se desmovilicen y cesen hostilidades, a la vez que garantice adecuadamente los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y la reparación (...) La ley ofrece muy generosos beneficios judiciales, como la fuerte reducción de penas de privación de la libertad y la libertad condicional a quienes hayan cometido graves crímenes, sin una contribución efectiva al esclarecimiento de la verdad y la reparación (...) Por estas razones se podría abrir el paso para que haya impunidad.³⁵⁰

³⁵⁰ *Consideraciones sobre la Ley de “Justicia y Paz”*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 27 de junio de 2005. Entre las críticas señaladas a la ley reseñamos en forma resumida: 1. No se estimulan acuerdos colectivos para que cesen las hostilidades, abandonen las armas y desmonten efectivamente las estructuras ilegales, por lo cual sin comprometer acuerdos integrales y firmes, se ofrecen indebidamente amplios beneficios judiciales individuales a ciertos victimarios sin contraprestaciones adecuadas. 2. Ausencia de referencias al conflicto armado interno y al derecho internacional humanitario por lo cual no hay fronteras claras respecto al tipo de delitos cobijados tras lo cual se pueden incluir delitos comunes y narcotráfico. 3. Considerar el paramilitarismo delito político permite impunidad de sus actividades incluyendo, eventualmente a servidores públicos, pues la Constitución otorga amnistías e indultos a tal tipo de delito. 4. No incluye condiciones y mecanismos efectivos para lograr el pleno esclarecimiento de los hechos y el establecimiento de la verdad, lo cual no puede hacer efectiva la justicia ni asegura la reparación a las víctimas. 5. No ofrece suficientes mecanismos para superar los obstáculos para una efectiva reparación a las víctimas ni aborda la situación específica de ciertas víctimas como niñas y niños, mujeres pueblos indígenas y comunidades afro, a la vez que hace depender la reparación, por parte de los victimarios, de los bienes y recursos que estos quieran declarar y entregar. Pone la carga para obtener reparaciones sobre las víctimas, sin darles el apoyo adecuado del Estado. 6. No incluye inhabilidades políticas temporales, ni para hacer parte de la fuerza pública y de otros cuerpos armados oficiales, para desmovilizados que hayan

Solicitó entonces al presidente considerar sus observaciones antes de sancionar la ley para establecer el marco legal adecuado y recordó que los países miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, de manera consensuada, en la declaración emitida por su presidente, habían hecho referencia al marco legal adecuado que debería reconocerse. Sin embargo, fue sancionada por el presidente un mes después.³⁵¹ Con su vigencia se estableció el mecanismo para la investigación, procesamiento y sanción, así como el otorgamiento de beneficios jurídicos para los desmovilizados comprometidos con graves crímenes.

Posteriormente, la Corte Constitucional intentó acercar la ley a los estándares internacionales y a los derechos de las víctimas, por medio de la Sentencia C-370,³⁵² la cual declaró inexecutable algunos de los artículos y condicionó la constitucionalidad de otros a la realización de una interpretación acorde con los estándares internacionales de derechos humanos y de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Así, convirtió la confesión integral de los hechos en condición imprescindible para acceder a los beneficios penales. En el texto de la ley el ocultamiento de delitos durante la versión libre no afectaba en gran medida las penas impuestas, por lo cual la Corte indicó que estos delitos debían ser juzgados de acuerdo con la ley penal ordinaria y que en tal situación se producía la pérdida de los beneficios otorgados.

De otra parte, fue declarada inconstitucional la disposición que reconocía como pena ejecutada el tiempo de permanencia en los sitios de concentración previa a la desmovilización. En el ámbito de la reparación aclaró que los bienes y recursos con los que se pretendía reparar a las víctimas no se debían limitar a los obtenidos de manera ilícita por los desmovilizados, sino que por el contrario se debía extender al patrimonio lícito de los mismos. Otorgó más tiempo a los investigadores para determinar la verdad relativa a los crímenes cometidos y consideró que la participación de las víctimas debía extenderse a lo largo de todo el proceso y no limitarse al incidente de reparación. Sin embargo, el Gobierno nacional, principalmente a través de decretos reglamentarios³⁵³ y de medidas administrativas, se resistió a acoger las rectificaciones introducidas por la Corte Constitucional e incluso intentó recurrir a nuevos proyectos legislativos dirigidos en tal sentido.

cometido crímenes.

³⁵¹ El 25 de julio de 2005.

³⁵² El 18 de mayo de 2006.

³⁵³ Decreto 3391 de 2006.

Diálogos exploratorios con el ELN, sin resultados

1. Fracaso del diálogo exploratorio inicial entre el gobierno y el ELN

A finales de 2002 el Gobierno nacional, a través del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y el ELN, a través del integrante del COCE, Ramiro Vargas, sostuvieron en La Habana reuniones de diálogo exploratorio, sin condiciones ni agenda previa. Paralelamente se habilitó el contacto a Francisco Galán y a Felipe Torres, integrantes del COCE y de la Dirección Nacional respectivamente (quienes estaban reclusos en la cárcel), con delegados del gobierno y facilitadores civiles, que como en anteriores experiencias cumplieron desde esa situación una destacada labor de ambientación del acercamiento entre las partes y con sectores de la sociedad. Como resultado, se ambientaron puntos como el cese al fuego —desde el gobierno— y la propuesta de Convención Nacional y consultas con sectores de la sociedad civil —desde el ELN— y se contó con la facilitación de Cuba. También persistieron en el apoyo los cinco integrantes del Grupo de Países Amigos del proceso de paz con el ELN (Cuba, Suiza, Francia, Noruega y España) y la Comisión Civil Facilitadora, con antecedentes desde el anterior gobierno. Sin embargo, tras cuatro reuniones entre 2002 y 2003, las partes no lograron consensos que permitieran iniciar un proceso de paz.

El gobierno subestimó al ELN al considerar que era una guerrilla muy debilitada y le criticó la falta de disposición a llegar a consensos, señalándola en tono descalificador de estar subordinada a las FARC-EP. El ELN no aceptó la exigencia gubernamental de cesar hostilidades como condición para iniciar conversaciones e insistió en que ellas debían incluir una agenda política sobre la “solución a grandes problemas”.

2. El ELN declara asumir diálogos con comunidades y compromisos humanitarios

En los últimos meses de 2002 el ELN buscó conversar con comunidades y algunos otros actores en el sur de Bolívar y en Cesar, en aras de buscar un tipo de “salidas políticas regionales”: “...salida política para la región y búsqueda de diálogos. Estamos buscando caminos...” (Entrevista al comandante Ramiro Vargas del ELN, 2002, 30 de septiembre). Hizo propuestas ante algunas comunidades y sectores sociales a través de algunos de sus frentes sobre temas de concertación, reconstrucción,

desarrollo, participación política, reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas y comunidades afro, derechos humanos y derecho humanitario, sustitución de cultivos de uso ilícito y defensa del medio ambiente. Simultáneamente dirigió una carta al presidente Uribe con una propuesta para la paz cuyos elementos centrales eran lograr “un gran acuerdo nacional, una Asamblea Nacional y Constituyente y el inicio de los diálogos de paz entre el gobierno y las guerrillas, con destacada participación de la sociedad y de las distintas ramas del poder público y acompañamiento de la comunidad internacional (ELN, Carta abierta al presidente Álvaro Uribe, 2002, septiembre 4).

3. La facilitación del gobierno de México y su suspensión

En medio de los acuerdos con los paramilitares y el debate nacional sobre la propuesta de reforma constitucional para posibilitar la reelección del gobierno, este buscó nuevamente explorar la posibilidad de retomar el diálogo con el ELN; en todo caso, reconociendo que era la guerrilla con mayor disposición y propuestas viables hacia el entendimiento, a pesar de haber fracasado el anterior intento. En los inicio de 2003 el gobierno reactivó el Grupo de Países Amigos conformado por Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza, en respuesta a señales de acercamiento del ELN. Sin embargo, pronto hubo dificultad en la intervención de los países europeos cuando esta guerrilla solicitó explicación a España y Francia por su inclusión por parte de la Unión Europea (UE) en la lista de organizaciones terroristas. Entre tanto, desde la sociedad civil la Iglesia católica y la Comisión Civil Facilitadora continuaron prestando sus oficios.

Pero posteriormente, el 30 de mayo de 2004, el gobierno autorizó a México para actuar como facilitador ante el ELN y permitió la salida de la cárcel de Francisco Galán para participar en un foro sobre minas antipersonal en el Congreso de la República, en el cual el vicepresidente Francisco Santos expresó que si el ELN declaraba el cese de hostilidades el gobierno “respondería con reciprocidad” y el ELN propuso un acuerdo humanitario, amnistía para presos de la insurgencia y personas procesadas por supuestos nexos con ella y cese al fuego bilateral (Congreso de la República, 2004, agosto 3). A partir de allí el gobierno centró el esfuerzo en lograr que el facilitador consiguiera comprometer al ELN en el tema del cese de hostilidades, de manera que se incluyera su renuncia expresa al secuestro y otros compromisos humanitarios como el no uso de minas antipersonal, a la vez que ofreció ampliar la facilitación interna e internacional (Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, 2004, agosto 3). Aunque

con lentitud, las partes cruzaron cartas y documentos con propuestas, en el intento no fácil de acercar posiciones.

Entre finales de 2004 e inicio de 2005 la situación se hizo tensa en torno a los preparativos para una posible reunión en México entre delegados de este país y del ELN, puesto que el gobierno colombiano condicionó su aval al compromiso expreso del ELN de cesar hostilidades y buscó el apoyo de la embajada de México en Colombia para presionar tal posición en la guerrilla. Al no producirse, el presidente Uribe señaló públicamente al ELN ante la comunidad internacional de negarse al diálogo de paz (Intervención del presidente Álvaro Uribe en la instalación de la Conferencia Internacional sobre cooperación Internacional con Colombia, G-24 y entidades multilaterales, 2005, febrero 3) y en sucesivos pronunciamientos se refirió a este grupo en agrios términos como dependiente de las FARC-EP y del narcotráfico y llamó a su comandante Antonio García “saboteador de la paz” (Intervención del Presidente Álvaro Uribe en la clausura del Simposio Internacional Sobre Justicia Restaurativa, 2005, febrero 12). En consecuencia, el 17 de abril de 2005 el ELN declaró públicamente que México quedaba “inhabilitado para ser facilitador ante el gobierno” y reclamó la vigencia del Grupo de Países Amigos para tal efecto.

4. La iniciativa de Casa de Paz con apoyo del Grupo de Garantes Ciudadanos

En septiembre de 2005 surgió una nueva iniciativa civil hacia el entendimiento entre el gobierno y el ELN desde un Grupo de Garantes Ciudadanos conformado por personas de la sociedad civil destacadas por su participación en acciones de paz³⁵⁴, quienes propusieron crear un espacio denominado Casa de Paz, a partir de abrir una sede de carácter civil donde se consiguiera “un diálogo entre el ELN y la sociedad”, en aras de la paz, entendido como oportunidad también para propiciar el acercamiento entre las partes, propósito alentado por declaraciones positivas que habían producido tanto el gobierno como esta guerrilla. En consecuencia, el Grupo de Garantes Ciudadanos puso de presente que se podía conseguir del gobierno flexibilizar sus posiciones ante la precondition del cese de hostilidades, el desconocimiento del conflicto armado y la aceptación de la participación social en los diálogos, y del ELN que admitiera que los obstáculos señalados eran tratables y que resultaba alentador su reconocimiento a los avances políticos conseguidos por la izquierda

³⁵⁴Moritz Akerman, Alejo Vargas, Álvaro Jiménez, Daniel García-Peña y Gustavo Ruiz.

democrática. Francisco Galán, en calidad de comisionado del ELN, recibió permiso para salir de la cárcel y se estableció en la sede de la Casa de Paz, con un esquema de custodia y seguridad oficial, desde donde desarrolló un importante ejercicio de consulta con sectores sociales, en perspectiva de la paz.

5. Las ocho rondas de diálogo exploratorio entre el gobierno y el ELN en La Habana

El 5 de diciembre de 2005 se produjo un acuerdo suscrito entre el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y el Comisionado del ELN, Francisco Galán, sobre un itinerario para iniciar un diálogo exploratorio entre el Gobierno nacional y el COCE del ELN, con acompañamiento de Noruega, Suiza y España, lo cual dio lugar al apoyo del gobierno de Cuba para iniciar las rondas de conversaciones en La Habana. Ese mismo mes se dio la primera ronda que tras la instalación formal con el discurso de los voceros de las partes, procedió a recibir las conclusiones de las consultas sobre la paz realizadas con sectores de la sociedad en Casa de Paz, con el acompañamiento del Grupo de Garantes Ciudadanos.

Los preparativos de la segunda ronda fueron liderados conjuntamente por el Alto Comisionado para la Paz y el Comisionado del ELN Francisco Galán, desde Casa de Paz, a partir de reuniones en La Habana con presencia también del embajador de Colombia en Cuba, Julio Londoño Paredes, y del comandante del ELN, Antonio García, en las cuales se realizaron intercambios con las comisiones facilitadoras y otras delegaciones. En los preparativos se revisaron los informes del Grupo de Garantes Ciudadanos, de los sectores que habían concurrido a Casa de Paz, las sugerencias de la Comisión Civil Facilitadora que incluyeron el aprovechamiento de experiencias de anteriores procesos de paz, la propuesta de Convención Nacional y otros aportes e iniciativas. El ELN propuso incluir también “canales de participación de los gobiernos alternativos” que surgían en el continente. De igual forma, se realizaron reuniones preparatorias con la Comisión de Conciliación Nacional, que entregó un aporte para un acuerdo humanitario, y con la Comisión Episcopal de Seguimiento, a quien el ELN le reconoció importancia en el logro del proceso emprendido³⁵⁵. En el

³⁵⁵ Además de las comisiones facilitadoras, en la segunda ronda también estuvieron presentes el Defensor del Pueblo y delegados de varias universidades, de la Gobernación de Antioquia, de iniciativas de paz como la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, Ruta Pacífica de la Mujeres, Planeta Paz, Redepaz, Indepaz, la Asamblea Constituyente del Huila, organizaciones de derechos humanos como el

comunicado conjunto emitido en esta segunda ronda gobierno y el ELN expresaron que el “eje central de la actual Fase Formal Exploratoria (era) el tratamiento de los temas relacionados con la agenda y el diseño general del proceso de paz”, a la vez que valoraron especialmente la participación de la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional (Comunicado Conjunto Gobierno nacional-ELN (2006, febrero 24).

La tercera ronda del diálogo exploratorio entre el gobierno y el ELN se dedicó a entregar, retomar y discutir propuestas de las partes y de terceros, con el propósito de avanzar en la formulación de la agenda y el diseño de la estrategia del proceso. Documentos de referencia especial fueron la propuesta “El Acuerdo Humanitario y los Caminos de la Paz” del ELN y la “Propuesta de Paz del Gobierno al ELN”. Finalizada esta ronda el gobierno entregó al ELN la propuesta de otorgarle garantías para la actuación política y apoyar la convocatoria inmediata de la Convención Nacional, si esta guerrilla declaraba el cese de hostilidades. En la instalación de la cuarta ronda, el comandante del ELN, Antonio García, informó que su movimiento había realizado el Cuarto Congreso, el cual había adoptado definiciones sobre la construcción de la paz, la democratización, la equidad y el camino del Estado social de derecho para las transformaciones requeridas.

Luego de varias reuniones preparatorias entre las partes en Caracas, Venezuela, la quinta ronda de diálogo exploratorio se realizó a finales de febrero de 2007, dedicada a la negociación del Acuerdo Base y al intercambio de propuestas sobre la agenda. Por iniciativa del gobierno se convino que cada parte trabajara consideraciones y revisiones sobre el texto de la contraparte. Acordaron un cronograma y sostuvieron reuniones también en La Habana con el escritor Gabriel García Márquez y con el vicepresidente de Cuba, Raúl Castro. En esta cumbre surgieron tensiones por cuanto el gobierno concebía una Agenda Base a partir de exigir compromisos al ELN sobre el cese de hostilidades, la liberación de los secuestrados y la disposición a la desmovilización y el desarme, mientras que el ELN argumentaba que previo a los acuerdos y al propio Acuerdo Base se requería definir una Agenda Temática que sirviera de guía para los asuntos por tratar. Entonces, la situación se hizo crítica en abril de ese año cuando el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, dio a entender que si el ELN no asumía las exigencias del gobierno sería

Comité Permanente de Defensa de los Derechos Humanos, Minga, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y organizaciones sociales como la Coordinadora Nacional Agraria, organizaciones sociales del Cauca como el CRIC, sindicales como la CUT, la CTC, la CGT, la USO y delegaciones de jóvenes universitarios, entre otros.

suspendido el diálogo, lo cual fue calificado por el ELN como “expresión irrespetuosa e inaceptable que rechazamos” (Con suspender los diálogos, amenaza el gobierno, 2007, abril 12).

En la preparación de la sexta ronda, el gobierno comunicó al ELN que con el diseño del proceso, la Agenda y el Acuerdo Base definidos terminaría la fase de diálogo exploratorio. El vocero del ELN, Pablo Beltrán, expresó que el principal escollo desde el gobierno era el no reconocimiento político de la insurgencia, la negativa a una agenda política y la pretensión de someterlos a la justicia. Agregó que veía difícil conseguir consensos, puesto que en divergencia con el gobierno el ELN proponía un cese al fuego bilateral y no aceptaba la pretensión oficial de proceder a localizar las estructuras guerrilleras (Entrevista a Pablo Beltrán, comandante y principal negociador del ELN, 2007, 24 de abril). Esta ronda acordó unos testigos con participación de países amigos del proceso de paz, un reglamento interno de la Mesa de Diálogo y avanzó en la negociación del texto del Acuerdo Base. Sin embargo, había malestar en las partes pues no existía consenso en torno a las divergencias surgidas y el ELN manifestó que al menos debía conseguirse “un alivio humanitario y unas condiciones para mayor participación de la gente”.

En la séptima ronda, el intercambio se centró en las enmiendas a las propuestas de la contraparte sobre el Acuerdo Base. Hubo acercamientos en torno a un cese de hostilidades “experimental, temporal y de unos seis meses”, en medidas de alivio humanitario para generar ambiente favorable a la paz y generar espacios de participación de la sociedad. El ELN manifestó que si se convenía “una tregua” desarrollaría “actividad política pública”; sin embargo, el gobierno declaró que no admitía una “combinación de las formas de lucha”. Se evidenciaba que las diferencias en diversos asuntos persistían. Así, el presidente Uribe presionó públicamente al ELN para que se ubicara en una o varias zonas y que sus efectivos se identificaran, en interpretación de lo que debía ser la verificación del cese de hostilidades demandado, posición rechazada por el ELN al considerar que este tipo de propuestas sólo podrían ser viables al final de los acuerdos de paz y no para iniciar la negociación.

Previamente a la octava ronda, en reunión del CNP el Gobierno nacional en cabeza del presidente Uribe se comprometió a firmar el Acuerdo Base con el ELN, reconoció a esta guerrilla como parte, habló de la existencia del conflicto y expresó voluntad política y confianza para avanzar con este proceso de paz. Planteó buscar fórmulas alternativas ante las discrepancias como la de implementar primero los compromisos humanitarios, en

especial la liberación de secuestrados, y en un lapso de unos dos meses implementar la verificación, aunque sin renunciar a sus propuestas polémicas de iniciar el proceso con la concentración e identificación de los efectivos de la guerrilla.

Así mismo, aceptó que podría haber una “fórmula mixta”, con referencia a propuestas hechas por integrantes del CNP sobre progresividad, parcialidad o acciones de verificaciones no locales sino regionales con acompañamiento internacional, entre otras posibilidades. En el desarrollo de esta última ronda estuvo presente una delegación del CNP ante la cual las partes informaron en detalle sobre las aproximaciones conseguidas, la delegación entregó propuestas desde dinámicas y propuestas de la sociedad civil y entes estatales para el proceso de paz. Pero en lo relativo al Acuerdo Base, no obstante la presentación de propuestas de aproximación, no hubo ningún resultado, lo que evidenció la tensión que derivó en actitud de ruptura, al presentarse el retorno al país del Comisionado para la Paz sin acordar un nuevo encuentro con el ELN.

6. A pesar de su importancia se frustró el Acuerdo Base

El ELN reconocía la importancia que podía tener el Acuerdo Base en perspectiva de la solución política:

Nuestro aporte en esta coyuntura lo centramos en buscar pactar un Acuerdo Base, con el que le aportemos alivio humanitario y espacios democráticos a los colombianos, para que puedan participar activamente en buscarle salidas a la honda crisis, en que se debate el país. Hemos puesto sobre la Mesa de diálogo la oferta y la disposición de pactar un cese al fuego y a las hostilidades temporal, con formas de verificación técnica y comunitaria; la suspensión de retenciones, la liberación de retenidos y otras medidas conjuntas de alivio humanitario. Aportar alivio humanitario y participación democrática para la sociedad, debe ser un esfuerzo de todos los factores de poder involucrados en el conflicto colombiano. Dentro de este contexto, pactar un cese al fuego y a las hostilidades, como parte inicial de un proceso de solución política, no debe aprovecharse para ganar ventajas militares, sino como una oportunidad política tanto para el Gobierno, como para el ELN (Ponencia de Pablo Beltrán, Jefe de la Delegación del ELN, 2007, agosto 14).

Luego de la séptima ronda, sin consenso para firmar el Acuerdo Base, se acentuó la tensión y reapareció la desconfianza. La declaración del presidente Uribe sobre “desmovilización o aniquilamiento” de las guerrillas, fue interpretada como un mensaje de presión presidencial para

imponerse antes que solucionar las diferencias. “...Las declaraciones que dio el presidente Uribe en el municipio de Chaparral, (Tolima), cuando refiriéndose a las guerrillas advirtió: ‘o se desmovilizan o las aniquilamos’, reflejan con toda claridad que su política es de guerra y no de paz como lo reclaman los colombianos. La pretensión de la desmovilización y el desarme de la insurgencia como tradicionalmente han exigido los gobiernos y la clase en el poder, es una manera simplista de abordar la solución del conflicto social y armado y el ELN descarta de plano dicha fórmula...” (Diálogos entre incertidumbres y expectativas, 2007, julio 24).

El presidente Uribe justificó entonces la exigencia de ubicación e identificación de los guerrilleros ante la presencia simultánea en los territorios donde había frentes del ELN, de las FARC-EP y de los grupos armados que sucedieron a las AUC y estructuras del narcotráfico, lo que a su juicio hacía inviable sostener el cese al fuego e imposible técnicamente su verificación: “...para que ese cese de hostilidades sea serio, que se ubiquen en una, en varias zonas. ¿Qué tal que no se ubiquen? Cuando ellos comparten zonas en Norte de Santander con las FARC, están aliados. En Arauca comparten territorio de delincuencia con las FARC-EP, aunque allí están enfrentados. En Nariño son socios en el negocio del narcotráfico con las bandas criminales. Si no se ubican y hay delitos en esas zonas, ¿qué dice la Fuerza Pública, qué hace?, ¿Persigue esos delitos o no los persigue?, ¿Cómo se va a saber inicialmente, si los cometió el ELN o unos se sus aliados u otro de los que comparten esos territorios para delinquir?” (Palabras del presidente Álvaro Uribe, 2007, agosto 17). En tal circunstancia, al persistir las divergencias y no haber lugar para una fórmula intermedia, el intento de salvar el Acuerdo Base se frustró.

7. Autorización y suspensión de la mediación del presidente Chávez

Con posterioridad a las rondas de diálogo en La Habana, voceros gubernamentales y mandos militares anunciaron una ofensiva militar contra el ELN, tras lo cual esta guerrilla descartó la posibilidad de reanudar conversaciones con el gobierno, pero sí reiteró su disposición a entendimientos posibles con sectores de la sociedad civil y la comunidad internacional. Entre tanto, la dinámica de confrontación entre la fuerza pública y las FARC-EP era intensa, de forma que tras el repliegue y los golpes sufridos, esta guerrilla recuperaba iniciativa en el suroccidente del país. Simultáneamente, se producían enfrentamientos entre el ELN y las FARC-EP en Arauca y Nariño y tensiones en otras regiones. A la

vez, había aparecido el nuevo e intenso factor de violencia derivado de los grupos paramilitares no desmovilizados, grupos rearmados luego de desmovilizaciones de estructuras paramilitares y fortalecimiento de bandas y redes delincuenciales que buscaban copar anteriores dominios de las AUC, de forma que sobrevinieron escenarios de disputas violentas que incluyeron enfrentamientos armados en varias regiones, en Medellín y otras ciudades (CNRR, 2010).

En un panorama tan difícil, sorprendió que luego de la cumbre entre los presidentes de Colombia, Álvaro Uribe, y de Venezuela, Hugo Chávez, en la Hacienda Hato Grande, Cundinamarca, el 31 de agosto de 2007, el gobierno colombiano anunciara la aceptación de una mediación del presidente venezolano con el propósito de conseguir soluciones humanitarias y de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP y el ELN. En consecuencia, el presidente Uribe avaló la realización de reuniones entre líderes de estas guerrillas con el presidente Chávez en Venezuela. Simultáneamente, también había sido autorizada la facilitación de la senadora Piedad Córdoba con ambas guerrillas. Tal situación elevó las expectativas sobre la posibilidad de lograr entendimientos. El Alto Comisionado para la Paz, en consecuencia, se expresó en los siguientes términos sobre la propia posibilidad de intentar de nuevo un consenso con el ELN sobre el Acuerdo Base: “Esperamos que de la reunión del presidente Chávez con miembros del ELN y la Mesa de Diálogo salga ya la fórmula definitiva para firmar el Acuerdo Base” (Declaraciones de Luis Carlos Restrepo, Alto Comisionado para la Paz a Colprensa, 2007, septiembre 30).

Pero, así mismo, de nuevo sorprendió otro cambio drástico en la situación cuando el presidente Uribe suspendió a finales de noviembre los oficios del presidente Chávez y la senadora Córdoba, al calificar de indebida una comunicación que habrían tenido con el comandante del Ejército colombiano, molesto al estimar que era insuficiente la comunicación que le proporcionaban sobre sus actuaciones. El hecho dejó sin piso la aproximación pretendida, pero además, al hacerlo el presidente Uribe sin comunicación previa ni directa con el presidente Chávez sino de forma pública, se produjo una fuerte tensión que llevó a ataques públicos entre los dos gobiernos. En tal contexto, en enero de 2008 el gobierno y la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela reconocieron como fuerzas beligerantes a las FARC-EP y el ELN, hecho explicado como reconocimiento político necesario en perspectiva del proceso de paz en Colombia, lo cual molestó al gobierno colombiano, que protestó y declaró que se trataba de organizaciones terroristas.

Fracasada la mediación del presidente Chávez, el ELN propuso a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) apoyar la búsqueda de la solución política entre el gobierno y las guerrillas colombianas (UNASUR, Apoye la solución política, 2008, junio 16). Así mismo, llamó a acoger la propuesta del Grupo de Río sobre conformar un grupo de países amigos de la paz en Colombia, presentada a partir de la crisis en las relaciones diplomáticas de Colombia con Venezuela y Ecuador, ocasionada por el ataque militar colombiano en territorio ecuatoriano que ocasionó la muerte al comandante de las FARC-EP Raúl Reyes (Entrevista a Nicolás Rodríguez, Primer Comandante del ELN, 2008, junio 16).

GOBIERNO SANTOS:
NEGOCIACIÓN CON LAS
FARC-EP Y EXPLORACIÓN
CON EL ELN

VII. GOBIERNO SANTOS: NEGOCIACIÓN CON LAS FARC-EP Y EXPLORACIÓN CON EL ELN³⁵⁶

Luego de una década de intentar la derrota militar de las guerrillas, 2002-2012, las fuerzas armadas estatales consiguieron replegarlas y debilitarlas, pero siguieron vigentes y especialmente las FARC-EP alcanzaron cierta retoma de iniciativa. En tal situación, el presidente Juan Manuel Santos, aunque mantiene la ofensiva militar, optó por intentar de nuevo la solución política negociada con la insurgencia. Avanza la negociación entre el gobierno y las FARC-EP con acuerdos en la mayoría de los temas de la agenda, importante respaldo internacional y progresivo apoyo ciudadano. Con posterioridad se inició el diálogo del gobierno con el ELN, aún en la fase exploratoria inicial. Así las cosas, el presidente Santos fue reelegido con la bandera de la paz, de forma que se espera que en su segundo mandato termine el conflicto bélico con pactos de paz con estas guerrillas.

Es importante abordar la discusión sobre el proceso de paz y sus posibles contribuciones en los órdenes político, social e institucional ante el alto margen de escepticismo y desconfianza existente. Actitud ciudadana explicable por el fracaso de las conversaciones de paz por parte de gobiernos anteriores con ambas guerrillas y por el apreciable nivel de rechazo a las guerrillas —incluida la movilización contra las FARC-EP en años recientes—, producto tanto del justo rechazo a sus actuaciones arbitrarias como del ambiente de guerra y el posicionamiento de un discurso antiterrorista sectario y de absoluta criminalización de la insurgencia desde los gobiernos recientes y los sectores de poder. Tal discurso ha incidido para focalizar la opinión pública en contra de las guerrillas a partir del

³⁵⁶ Este aparte retoma el texto del artículo publicado por el autor bajo el título “Avances, discusiones y retos del proceso de paz” en Revista Foro, No. 83, agosto de 2014, Bogotá, páginas 23-39.

cuestionamiento de sus actuaciones, a la vez que ha guardado silencio o es complaciente ante la mayor dimensión de la actuación arbitraria que compromete al Estado, al paramilitarismo y a otros sectores. Esta situación puede explicar que, a diferencia de la simpatía y amplio respaldo que rodeó a los procesos de paz y a sus actores hace dos décadas con el M19, el EPL y varias agrupaciones milicianas regionales o locales, ahora se registra una mayoritaria resistencia a aceptar el tránsito de las FARC-EP y el ELN a la vida política legal.

Así mismo, es preciso considerar la actual coyuntura política del país, dada la carencia de un consenso nacional en torno a la paz y la existencia de una fuerte oposición al proceso de paz en curso, liderada por el anterior presidente Álvaro Uribe, la cual insiste en la estrategia de buscar la derrota militar de las guerrillas, lo que prolongaría el conflicto bélico con los altos y graves costos que implicarían para la sociedad y el Estado a todo nivel. Esta oposición, con ideología y política de extrema derecha, representada principalmente por el partido denominado paradójicamente Centro Democrático, si bien representa una fracción minoritaria en el Congreso (del 14% en las elecciones presidenciales recientes) consiguió una importante votación del 45%. El asunto reviste suma importancia, por cuanto los acuerdos concertados entre el Gobierno nacional y la guerrilla serán sometidos a una elección popular de refrendación o consulta ciudadana, de manera que el resultado será el que les otorgue o no validez y legitimidad.

En tal escenario, cobran especial interés interrogantes como los siguientes: ¿Culminará con éxito la agenda con las FARC? ¿Se desarrollará positivamente la negociación con el ELN? ¿Los acuerdos de paz conseguidos recibirán el respaldo mayoritario de la ciudadanía? ¿El gobierno y el Congreso estarán a la altura de las reformas y los cambios que demanda la paz? ¿El gobierno cumplirá con sus electores, incluida la izquierda y los movimientos sociales, para garantizar una paz sostenible? ¿Será posible alguna aproximación entre el gobierno y la oposición de extrema derecha en el tema de la paz? ¿Continuarán las acciones de sabotaje contra el proceso de paz? ¿A quiénes comprometen?

Política de paz del presidente Santos, desarrollos y limitaciones

El gobierno Santos durante su mandato 2010-2014 asumió posiciones y medidas favorables a aclimatar la paz y la posibilidad de la solución política con la insurgencia: progresivo desmonte de la “política de defensa y seguridad democrática” del anterior gobierno, que mantiene la dinámica militar de guerra pero formula términos para las conversaciones con las guerrillas; reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno y de su consecuencia a favor del proceso de paz; disposición al diálogo con las guerrillas en términos de convenir agendas, metodologías y apoyos de terceros actores, enfocado a la finalización de las hostilidades; normalización de las relaciones internacionales con base en una política de respeto y entendimiento con todos los países, con positiva repercusión en la región; superación de la actitud agresiva que tuvo el anterior gobierno contra la rama de la justicia, a partir de declarar el respeto a esta y las demás ramas del poder público; expedición del llamado Marco Jurídico para la Paz, que introduce mecanismos a favor de los derechos de las víctimas y el proceso de paz; recuperación de las posibilidades de interlocución y tratamiento de asuntos en derechos humanos con organizaciones de la sociedad civil, y aprobación de la Ley 1448 de 2011 sobre reparación de víctimas y restitución de tierras, superando la exclusión del anterior mandatario de las víctimas de responsabilidad estatal.

Sin embargo, el gobierno Santos ha tenido éxito en la negociación con las FARC-EP con base en una política y criterios específicos, pero carece de una política de paz integral, estatal, nacional —como la demanda la Ley 1448/1998—, la cual pudiera servir de soporte a un proyecto de paz sostenible que incluya políticas, reformas y programas que hagan viable el logro y aplicación de los pactos de paz y una política de mediano y largo plazo de construcción de la misma. Esta situación limita la participación del conjunto del Estado y de la sociedad en las dinámicas de los asuntos de la paz. Adicionalmente, el mantenimiento paralelo del énfasis en una política militar ofensiva contrainsurgente envía un mensaje ambivalente, de forma que el diálogo y la negociación con la insurgencia aparece como una opción que puede ser considerada o descartada, manteniendo vigente la opción de la búsqueda de la derrota militar y un eventual cierre del proceso de paz.

A tales debilidades de su política de paz se suman el concepto cortoplacista que ha tenido el gobierno, especialmente en los inicios del proceso; el débil

respaldo y las expresiones de oposición desde el estamento militar, que llevan al gobierno a hacerle concesiones indebidas como el debilitamiento de los compromisos garantistas en derechos humanos con la ampliación del fuero militar, el cual incluye mayores atribuciones a la justicia penal militar frente a graves violaciones de los derechos humanos, jurisdicción caracterizada por la impunidad.

Asunto de fondo es el relacionado con la tensión entre la política de paz y la política económica gubernamental, orientada a la priorización de la minería a gran escala y la agroindustria, con proyectos monopólicos de exportación, en detrimento de la soberanía alimentaria y de otras economías agropecuarias, mineras y artesanas, y grave afectación de las posibilidades de los sectores campesinos, afros e indígenas. Esta política resulta inviable para un propósito de paz sostenible, debilitando precisamente sus posibilidades en las regiones, los territorios y los ámbitos rurales, que son los principales escenarios del conflicto armado. También resulta incoherente con una política de paz la ausencia de políticas de inclusión social, de equidad y superación efectiva de la pobreza histórica vigente³⁵⁷, que superen los actuales programas focalizados, asistencialistas, reducidos a subsidios y atrapados por el clientelismo y la corrupción.

En lo relativo a las políticas social, laboral y agraria existe un alto descontento que explica los fuertes movimientos de protesta presentados durante el primer mandato del presidente Santos. Un notorio movimiento universitario derrotó un proyecto gubernamental orientado a privatizar la educación pública superior; el sector de la salud está en profunda crisis y una amplia movilización exige una reforma aún no lograda; dos fuertes paros campesinos y del sector agropecuario rechazan las condiciones onerosas existentes producto de las políticas oficiales, y persisten movilizaciones indígenas que demandan tierras, respeto de la autonomía y el territorio y viabilidad para sus planes de vida, entre otras expresiones³⁵⁸.

³⁵⁷ En julio de 2014 un estudio del PNUD sobre los mayores registros de la desigualdad en el mundo registra a Colombia en el vergonzoso puesto 12, entre 168 países, en consideración del Índice de Desarrollo Humano y con apoyo en datos oficiales del DANE.

³⁵⁸ La inconformidad social se manifiesta en las encuestas desfavorables al gobierno en estas materias; así, Gallup en julio de 2014 registró desacuerdos con las políticas de empleo en 66%, al costo de vida en 66%, a la pobreza en 58% e igualmente mayoritarias con educación 53%, manejo de la economía 52% y del medio ambiente 51%. Solo le resultó favorable al gobierno la política de vivienda con apoyo en el programa de entrega de casas gratis, con un 75% de favorabilidad.

Por tanto, la reelección del presidente Santos si bien puede entenderse como un referendo a favor de la paz y la derrota de la posición que plantea mantener la prioridad del tratamiento de guerra, también le exige revisar sus políticas para garantizar una paz sostenible y para entender que casi la mitad de los votantes se enmarca en la desconfianza ante el proceso de paz, la demanda de propósitos claros y el rechazo de las injustificadas acciones de las guerrillas. Pero, así mismo, la situación muestra que el presidente Santos ya cuenta con un respaldo propio, no le debe la elección al uribismo y fue reelegido por una convergencia de sectores más amplia y distinta que su alianza Unidad Nacional conformada por los partidos: de la U, Liberal, Cambio Radical y parte del Conservador. Su triunfo fue posible en buen grado por el apoyo brindado por casi la totalidad de las vertientes de la izquierda, sindicatos, movimientos sociales como los indígenas y las mujeres, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de paz y una franja considerable de voto independiente de inclinación progresista, no obstante sus desacuerdos con políticas económicas, sociales y de otros órdenes del gobierno Santos.

En consecuencia, tras reñida disputa política se produjeron alinderamientos radicales entre las dos propuestas confrontadas: De una parte el uribismo, fortalecido por el triunfo en primera vuelta y la adhesión del Partido Conservador, que capitalizó con su candidato Oscar Iván Zuluaga la desconfianza de un amplio sector ciudadano en las posibilidades del proceso de paz. Y de otra parte, un amplio y heterogéneo espectro que rodeó al presidente candidato, incluidos los partidos de la Unidad Nacional, que expresan fracciones políticas tradicionales comprometidas con el clientelismo y sectores sociales y políticos de centro e izquierda que conformaron un Frente Amplio por la Paz.

En el discurso de instalación del Congreso, el 20 de julio de 2014, el presidente Santos declaró que el nuevo legislativo era el de la paz, encargado de legislar para el posconflicto; destacó el avance en los acuerdos con las guerrillas y llamó a sus opositores a sumarse a la causa de la paz: “La paz es el valor supremo de toda la sociedad y en su construcción cabemos todos”. “No pienso en absoluto que los que no acompañaron mi candidatura estén en contra de la paz. Por supuesto que la quieren. No hay colombiano en su sano juicio que no la desee”. “Superaremos odios y desconfianzas para unirnos por la paz”. “El tema de la paz debe unir antes que dividir”. Argumentó que la paz demanda concesiones, pero que será mayor lo que ganará la sociedad. Destacó la importancia central de las víctimas, sus derechos, e hizo especial referencia a la necesidad de establecer la verdad.

“Todos queremos una paz con verdad, que es tal vez la más sentida de las peticiones de las víctimas: saber qué pasó con sus seres queridos”³⁵⁹.

En el discurso de posesión para el mandato 2014-2018, el presidente Santos destacó por sobre todo el compromiso con la paz, con el lema de conseguir “una Colombia en paz, con equidad y educada” y aseveró que durante este cuatrienio el país pasará a la fase posconflicto, incluso sin las guerrillas si estas no posibilitan la finalización exitosa de los acuerdos, a la vez que les exigió excluir a la población civil de las hostilidades. De nuevo hizo un llamamiento a toda la nación y habló de “un pacto social que tome lo mejor de la izquierda y de la derecha”, “seguir avanzando en una agenda de justicia social y construcción de paz” y “en el desarrollo rural”. Expresiones que denotan complacencia con lo hecho y no atienden a las demandas sociales referidas. Llamó a las guerrillas a decidirse a la dejación de las armas, retornar a la vida civil y destacó que los acuerdos tendrían veeduría y acompañamiento internacional³⁶⁰.

Pero, a pesar de ello, el gobierno no plantea una política de paz en los términos requeridos ni en su relación con reformas específicas para consolidar una paz sostenible. No formula apuestas al respecto, ni estrategias, ni un cuerpo político y de medidas más allá de continuar con las negociaciones. Simplemente destaca el anhelo de paz y habla del avance en las mesas de conversaciones con la guerrilla. A la vez, reitera la ambigüedad frente a persistir en una fuerte acción contraguerrillera de la fuerza pública. Reitera la exigencia a la guerrilla de no atacar a la población civil, pero tampoco formula una propuesta en el tema humanitario hacia las negociaciones, como lo propone el CICR e incluso como lo propusieron las FARC-EP desde el inicio de los diálogos —propuesta de regulación—.

El nuevo gabinete ministerial refleja cambios por la eficiencia en la gestión pero no desarrollos políticos en el sentido discutido, a pesar de que se destaque la consigna del gobierno de la paz: continuarán siete ministros, las carteras se reparten entre los partidos de la Unidad Nacional y varias consejerías se elevan al nivel ministerial: las de la Presidencia, la del Posconflicto, derechos humanos y seguridad, la de Gobierno y sector privado y la de Comunicaciones; la vicepresidencia asume el liderazgo de megaproyectos e infraestructura con injerencia en varias carteras.

³⁵⁹Discurso del presidente Juan Manuel Santos, instalación de las sesiones del Congreso de la República, 20 de julio de 2014.

³⁶⁰Discurso de Juan Manuel Santos, acto de posesión del cargo de Presidente de la República, Congreso de la República, 7 de agosto de 2014.

Entre tanto, se escucha el temor y la resistencia de sectores de la élite política tradicional y de los gremios frente a posibles reformas y cambios en relación con la paz, bajo el concepto de presionar el desarme guerrillero y mantener el estatus quo. Al respecto también se expresan voces desde las mismas filas de la coalición de gobierno y desde sectores que lo han acompañado de manera importante. Tal el caso del exministro de defensa Gabriel Silva: "...la doctrina de la paz por encima de todo" se podría poner de moda, tomándose los fallos, los actos administrativos, las licencias ambientales, las consultas previas, las ponencias legislativas (...) En este contexto, toda demanda —así sea disparatada— que provenga de las comunidades, las minorías, las víctimas, los desmovilizados (...) tenderá a adquirir una inherente preponderancia capaz de subyugar legítimos derechos privados e individuales. La paz, en esas condiciones, puede menoscabar, aún más, la ya maltrecha seguridad jurídica"³⁶¹.

Por el contrario, el gobierno, en aplicación de una política de paz, debería abrirse a las consultas y los consensos para lograr tales cambios y reformas. Más aún, su convocatoria a la sociedad es muy precaria. Por esta razón, la positiva y publicitada declaración de reabrir el CNP se quedó en el anuncio, mientras se siguen desaprovechando las posibilidades que ofrece la Ley 434 de 1998 y se mantiene la posición de desacato a ella. Su ministro del interior saliente, quien con el presidente y el alto comisionado para la paz presiden dicho Consejo, con impresionante ignorancia confiesa no conocer la legislación de paz existente. "...tenemos muy buenas normas para la guerra, pero ninguna para la paz"³⁶².

Además, el presidente Santos antes que abordar iniciativas desarticuladas como la que se comenta sobre crear una comisión con participación de algunos líderes políticos para blindar el proceso de paz, debía lanzar propuestas como, por ejemplo, la de un acuerdo nacional para la paz. Con llamado a todos los sectores poblacionales, sociales y políticos, incluidos todos los opositores, precisamente en aras de quebrar la oposición cerrada al proceso, entregar información, consultar, conceder la participación necesaria y neutralizar incluso los actos que rayan en la ilegalidad y el

³⁶¹ "La piñata de la paz", Gabriel Silva Luján, El Tiempo, agosto 11 de 2014, página 14.

³⁶² "La piñata de la paz", Gabriel Silva Luján, El Tiempo, agosto 11 de 2014, página 14.

³⁶² Entrevista con Aurelio Iragorri, ministro del interior (saliente) y ministro de agricultura (entrante), Camila Zuluaga, El Espectador, agosto 12 de 2014, página 3.

sabotaje contra el proceso de paz³⁶³, de forma que los asuntos pasen al terreno de la opinión, el debate, las propuestas y la acción política. Del seno de la oposición de derecha personajes como la excandidata presidencial del Partido Conservador, Martha Lucía Ramírez, juega un papel importante por sus posiciones civilistas y por sus propuestas constructivas. Las señales del ministro del interior, Juan Fernando Cristo, y del ministro de presidencia, Néstor Humberto Martínez, para tender puentes con los sectores de oposición de izquierda del Polo Democrático Alternativo (PDA) y de derecha del Centro Democrático (CD), en busca de mínimos entendimientos, son positivas al respecto. Pero se debe responder como es debido al conjunto del espectro político, social y poblacional, pues el mapa político cambia³⁶⁴ y el presidente debe superar el apego contestatario ante la tensión con el senador Uribe, lo cual frena sus decisiones y condiciona de manera indebida el desarrollo de sus iniciativas políticas.

Negociación de paz entre el gobierno y las FARC-EP, balance de sus avances

El proceso de negociación entre el gobierno y las FARC-EP va por buen camino, registra avances notables y tiene asuntos por tratar que permitan prever que entre este año y el siguiente podrá conseguir resultados definitivos. La Mesa de Conversaciones inició formalmente su labor en noviembre de 2012 en Oslo, Noruega, y continúa hasta el presente con la realización de 27 ciclos de diálogo con acompañamiento directo de Cuba y Noruega y apoyo al proceso por parte de Venezuela y Chile. Era previsible que el diálogo implicara agudas diferencias, polémicas y tensiones. No obstante, el desarrollo de los trabajos ha sido de manera general muy positivo. Predomina el entendimiento y el respeto, se registra avance en la mayor parte de la agenda, han sido evacuados cuatro de los siete

³⁶³ El expresidente Álvaro Uribe, su sector político, personal e instancias del ámbito militar y policial y la campaña presidencial del Centro Democrático se han visto implicadas en actos de sabotaje contra el proceso de paz: interceptación ilegal de comunicaciones, revelación pública de coordenadas de movilización de operativos secretos para el traslado de voceros de la guerrilla, infiltración y seguimientos ilegales, contrainformación y campañas de desprestigio con métodos ilegales y denigrantes contra el proceso de paz y personas vinculada a él, que incluyen altos funcionarios gubernamentales, líderes políticos, periodistas y facilitadores, entre otros hechos.

³⁶⁴ Poco se comentó que luego de las elecciones presidenciales ha liderado las encuestas de favorabilidad la excandidata presidencial líder del PDA, Clara López, con el 61% mientras que Álvaro Uribe, desde la oposición de extrema derecha, registra el 45%.

acuerdos necesarios³⁶⁵ y se puede vislumbrar con optimismo la concreción de un nuevo pacto de paz exitoso con la insurgencia en Colombia, para el caso con la guerrilla de mayores raíces históricas y de mayor magnitud e impacto.

El “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” compromete un pacto de finalización de la guerra, establece la Mesa de Conversaciones y la metodología e incluye los seis temas que se abordan: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución del problema de las drogas ilícitas, víctimas e implementación, verificación y refrendación del conjunto de los acuerdos. El acuerdo agrario compromete distribución de tierras, un banco agrario, títulos a campesinos, organización del catastro y mejoras en la infraestructura pública. El acuerdo en participación política considera hacer realidad la aplicación del estatuto para la oposición, garantías efectivas para la actuación política de las organizaciones sociales y las iniciativas ciudadanas y una circunscripción electoral especial territorial a favor de la población en las zonas afectadas por el conflicto durante las últimas décadas. El acuerdo sobre tratamiento de las drogas ilícitas incluye un programa piloto con consulta a la población afectada para abordar alternativas viables de sustitución de cultivos, suspensión de las políticas criminalizantes, represivas, de erradicación inconsulta y aspersión aérea de glifosato con sus negativos efectos ambientales y en salud dirigidas contra el campesinado cultivador y los trabajadores agrarios relacionado con cultivos de uso ilícito, y la convocatoria interna y a la comunidad internacional para revisar las políticas y las medidas por adoptar ante el tema.

El tipo de acuerdos conseguidos denota realismo, compromiso con asuntos centrales de cada temática en una perspectiva democratizadora, sentido de consenso que implica concesiones de las partes, aliento a reformas, cambios y desarrollo de política importantes. La metodología prevé que subsistan algunos desacuerdos particulares que no desconocen el avance fundamental en cada uno de los acuerdos temáticos conseguidos. El sentido positivo de los avances lo refiere entre muchas voces la opinión de Alejandro Reyes, experto agrario y asesor del gobierno en la materia: “Hemos llegado al punto increíble de ver que la guerrilla campesina más longeva del mundo hace la paz para dar paso a un programa de reforma

³⁶⁵ Se hace referencia al acuerdo inicial sobre el alcance, temario, metodología y reglas de juego de la negociación; a los cinco temas definidos en la agenda y al acuerdo sobre el mecanismo de refrendación ciudadana.

rural que puede calificarse de reformista moderado (...) con derechos ciudadanos para su población rural más pobre³⁶⁶.

Han sido positivos algunos cambios introducidos en la metodología en el curso de las conversaciones: ante los reclamos dentro y fuera de la mesa sobre la necesidad de lograr la participación de la sociedad en la misma fase de avance en las conversaciones de los temas de la agenda, se establecieron foros con participación plural de organizaciones de la sociedad civil para entregar propuestas a la mesa, a partir de solicitar a la ONU (PNUD) y a la Universidad Nacional de Colombia (Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz) la convocatoria, organización y relatoría de sus resultados. Por su parte, las mesas de paz del Congreso promovieron Mesas Regionales con las víctimas, sistematizaron sus propuestas y consiguieron ser recibidos por la Mesa de Conversaciones para entregar los resultados. En busca de superar la dificultad creada con la propuesta gubernamental unilateral y apresurada sobre un referendo, se optó por establecer la libertad para que las partes de común acuerdo puedan asumir cambios en el orden de los temas de la agenda.

Adicionalmente, en aras de agilizar la negociación se introdujeron comisiones o subcomisiones paralelas a la Mesa de Conversaciones para avanzar bilateralmente en varios temas, caso de las subcomisiones sobre finalización del conflicto que incluye el cese del fuego, de las hostilidades y la dejación de las armas y la subcomisión de enfoque de género que aborda de manera transversal el tema de género y los derechos de las mujeres, en respuesta a demandas hechas. Y de manera reciente se habilitó la participación de delegaciones plurales y equilibradas de las víctimas, de forma que se propicia la asistencia consecutiva de grupos distintos de doce de ellas durante cinco ciclos.

El Gobierno nacional y las FARC-EP también acordaron una Comisión de Esclarecimiento Histórico que durante unos cuatro meses, con apoyo en 12 expertos y de dos relatores, establecerá los orígenes, factores y efectos más notorios del conflicto armado, de forma que se contribuya en la “comprensión de la complejidad del conflicto y de las responsabilidades de quienes hayan participado o tenido incidencia en el mismo”. Se prevé que consiga un informe de “consensos, disensos y pluralidad de visiones”. Y en una perspectiva más amplia, ambas partes coinciden en la importancia de la conformación, al final de la negociación, de una Comisión de la

³⁶⁶ “La próxima justicia agraria en Colombia”, Alejandro Reyes, *El Espectador*, julio 6 de 2014, página 60).

Verdad, con composición y mandato más amplio y de cara al conjunto del proceso de paz y amplia convocatoria para aportes, de manera que habrá de conjugarse en su preparación con los acuerdos de la negociación con el ELN y la ley que debe aprobar para tal efecto el Congreso.

El equipo negociador del gobierno actúa con altura política, capacidad y claridad en sus posiciones. El jefe de la delegación, Humberto de La Calle, despliega una valiosa difusión pública de los acuerdos conseguidos y de los criterios frente a los asuntos en tratamiento. Igualmente es valioso el aporte del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, quien ha puesto mojoneros hacia la política de paz con las propuestas de preparar y abordar una fase de transición posacuerdos y de asumir un enfoque territorial y regional. La presencia de otros integrantes del equipo entrega experiencias en pasados eventos en búsqueda de la paz, en programas de reintegración y desde quienes fueron generales en las fuerzas militares y policiales, contribuciones específicas. Igualmente, ha sido positivo que ante las demandas de organizaciones sociales y de la comunidad internacional ambas delegaciones han tomado medidas para promover la participación de las mujeres en sus equipos.

Las FARC-EP han entregado propuestas en relación con los distintos temas de la agenda en cuyo contenido se percibe la recepción de aportes expuestos por la sociedad civil en los foros realizados y en otros espacios. Proponen un cese al fuego bilateral, un acuerdo de regulación humanitaria y, en pronunciamiento conjunto con el ELN, coinciden en la propuesta de convocar una ANC como mecanismo de refrendación de los acuerdos.

Iván Márquez, integrante del Secretariado y vocero del equipo negociador de las FARC-EP, insiste en reivindicaciones históricas de la insurgencia pero sus propuestas denotan realismo y ánimo de entendimiento: "...en términos de los mínimos requeridos para abrirle nuevas posibilidades al ejercicio de la política y para avanzar en su democratización real". En igual sentido el comandante general de las FARC-EP 'Timochenko' se pronuncia sobre el trabajo de la Mesa de Conversaciones: "...estamos tratando de conciliar posiciones y de buscar el camino intermedio acertado"³⁶⁷. El mismo 'Timochenko' en un video mensaje el pasado junio expresó: "... estamos intentando conciliar posiciones y buscar el camino acertado, allí estamos colombianos que tenemos visiones distintas de país (...) entonces, pongámonos de acuerdo en qué es lo que queremos, ¿cuál es el país que

³⁶⁷De pronunciamientos citados en "¿Habría acuerdo de paz este año?", Semana No 1676, junio 15 de 2014, página 37.

queremos?, ¿qué hay que hacer para convivir pacíficamente?”. Y sobre el proceso electoral planteó dilemas de apertura hacia opciones políticas en consideración: posible respaldo al voto en blanco, a una coalición de la izquierda y la posibilidad de que esta coalición pacte “con uno de los candidatos de manera seria un programa de cambios”. Sin embargo, en muchos sectores ha predominado la lectura prevenida y la descalificación a partir de interpretaciones parciales o erradas de posiciones de la insurgencia. Al respecto, expresó con acierto la revista *Semana*: “...por más reticencia que despierten sus palabras y por desafiantes que suenen sus discursos, leerlas en su integridad contribuye a la buena salud del proceso”³⁶⁸.

En la Mesa de Conversaciones solo se han registrado tres incidentes de notable tensión que han sido pronto superados. Primero, la “pausa” declarada por las FARC-EP ante la decisión unilateral del gobierno de tramitar en el Congreso un proyecto de referendo para convalidar el proceso de paz, cuando el tema aún estaba lejos de abordarse en la agenda, lo cual respondió a la visión cortoplacista inicial del gobierno sobre el proceso de paz. El presidente hizo retornar de inmediato la delegación gubernamental a Bogotá, pero luego se zanjaron las diferencias. De hecho, el proyecto de referendo perdió validez ante la inviabilidad de una terminación inmediata de las negociaciones de paz cuando se transitaba la negociación aún en curso.

Segundo, la advertencia pública del presidente a las dos guerrillas sobre la posibilidad de terminar la negociación de paz si persistían en campañas de sabotaje, daños a infraestructura pública, uso de terrorismo y afectación de personas de la población civil. Las guerrillas, antes que acciones de combate directo se han empeñado en este tipo de actuaciones que les ocasionan altos costos políticos y han llevado al gobierno a hacerles exigencias humanitarias.

Tercero, la retención por parte de las FARC-EP del general Rubén Darío Álzate, un soldado y una profesional al servicio del Ejército en un poblado a orillas del río Atrato en Chocó, cuando entraron inexplicablemente sin ningún tipo de protección ni dispositivo de seguridad en zona de reconocida presencia guerrillera, hecho que llevó al presidente Santos a suspender la mesa de negociación y a exigir que fueran liberados como condición para reanudar el diálogo. Esta posición gubernamental implicó su negativa ruptura de la regla de juego convenida en cuanto a no suspender las rondas de conversaciones si ocurrían hechos propios

³⁶⁸ “El video de ‘Timochenko’”, *Semana*, No. 1675, junio 8 de 2014, página 46.

del conflicto bélico. Afortunadamente, las FARC-EP declararon que en aras de preservar el proceso de paz se disponían a posibilitar pronto las liberaciones, las cuales fueron posibles gracias a un acuerdo especial humanitario convenido de inmediato entre las partes, g con la gestión mediadoras de los países garantes, Cuba y Noruega, así como la propia acción de intermediación humanitaria y el dispositivo implementado para llevarlo a efecto por el CICR. Producidas las liberaciones, tanto de estas personas como de dos soldados capturados en fecha anterior por las FARC-EP en Arauca, se reanudaron las conversaciones. Sin embargo, la consecuencia de mayor impacto de este tercer incidente de tensión llevó a que se conviniera un nuevo elemento en la metodología, relativo a que los países garantes quedaban facultados para obrar de inmediato en busca de resolver inconvenientes de este tipo si se llegaran a presentar, a la vez que se reforzó el tratamiento, ya en curso, de iniciativas para desescalarla confrontación bélica, asunto que venía siendo tratado en la mesa técnica dedicada al tema de la finalización del conflicto armado³⁶⁹.

Es de advertir que este tipo de actuaciones insurgentes han sido frecuentes en las últimas décadas, de manera que si bien minan el ambiente de confianza hacia la paz y no es admisible lo relativo a las infracciones al derecho humanitario, el avance de los acuerdos permitió superar esta tensión, a la vez que puso de presente la urgencia de conseguir compromisos de normalización humanitaria y el cese del fuego. Además, el gobierno no debe intentar desconocer el compromiso acordado entre las partes de no levantarse de la mesa ante ninguna circunstancia, antes de concluir las negociaciones, menos aún por hechos que aunque lamentables son parte de los riesgos frecuentes del proceso. Monseñor Luis Augusto Castro, recién elegido de nuevo presidente de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, declaró al respecto, con acierto, que “escaladas de violencia como las que estamos viviendo ha habido muchas, pero procesos de paz como éste es único y singular” y llamó a continuar con el proceso, sobre el cual afirmó —tras reunirse con ambas partes en La Habana— que se adelanta “con seriedad y va por buen camino”³⁷⁰.

De otra parte, es importante registrar que las FARC-EP han ordenados cuatro treguas temporales unilaterales, una de ellas compartida con el ELN; fueron declaradas en un caso con motivo de las fiestas de fin e inicio de año y en otros dos como gesto de contribución a un ambiente

³⁶⁹Declaración Conjunta, Gobierno nacional – FARC-EP, diciembre 3 de 2014.

³⁷⁰Declaración a los medios de prensa, Monseñor Luis Augusto Castro, Conferencia Episcopal, julio 31 de 2014.

político positivo en la realización de los últimos comicios electorales. Sin embargo, a pesar de tales gestos, las infracciones al derecho humanitario de la insurgencia inciden negativamente en el proceso de paz en relación con las víctimas ocasionadas. Así lo evidenció un duro editorial del diario El Tiempo: “es la manera más expedita de diluir el respaldo ciudadano al proceso”, cuando debían “corroborar con actos la voluntad de terminar el conflicto y estar labrando el camino hacia su lucha en la legalidad”³⁷¹. Por su parte, un reciente informe de Human RightsWatch sobre Tumaco registró graves abusos contra la población civil, principalmente por parte de las FARC, de los “grupos sucesores de los paramilitares” y en cierto grado de la fuerza pública, de manera que desde 2009 al 2014 se habrían registrado 1.300 víctimas.

Merece destacarse también el apoyo de la comunidad internacional. La ONU, la OEA, otros organismos intergubernamentales, estados y entidades de carácter internacional han producido pronunciamientos, brindan apoyo y expresan respaldo a la solución política y al avance en los acuerdos. También se destacan pronunciamientos de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Navi Pillay, sobre la importancia de la consideración de las víctimas; del secretario ejecutivo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Emilio Álvarez, sobre los derechos de las víctimas y los compromisos internacionales del Estado en derechos humanos como condición definitiva para la paz, e igualmente los de UNASUR y el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica), entre otros.

Sobre las víctimas: acuerdo en principio, discusiones y reconocimientos

El gobierno y las FARC-EP anticiparon el tema quinto de la agenda: víctimas y verdad histórica, ante el tema cuarto: finalización del conflicto. Lograron un acuerdo en principio³⁷², que incluye diez consideraciones sobre reconocimiento de las víctimas en condiciones de dignidad y ciudadanía; las responsabilidades de las partes sin que impliquen “intercambio de impunidades”; el compromiso con los derechos de las víctimas; su participación; el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas causadas en el contexto del conflicto. También incluye garantías

³⁷¹“Cuando asoma el límite”, editorial de El Tiempo, julio 31 de 2014, página 16.

³⁷²“Declaración de principios: víctimas”, Gobierno nacional – FARC-EP, La Habana, Cuba, junio 7 de 2014.

y seguridad, restitución efectiva de derechos, medidas de no repetición y una perspectiva hacia la paz y la reconciliación de la sociedad en general. El jefe de la delegación gubernamental, Humberto de La Calle, argumentó con insistencia que “el centro de gravedad del proceso de paz son las víctimas” y que “no se trata de negociar sus derechos sino de convenir la mejor manera de reconocerlos”.

Simultáneamente, la Mesa encomendó de nuevo a la ONU y a la Universidad Nacional realizar foros regionales de consulta social y ciudadana en el tema de las víctimas y sus derechos en Villavicencio, Barrancabermeja, Barranquilla y Cali. Acordó la convocatoria plural y “equilibrada de las distintas víctimas y hechos victimizantes” y aclaró que se tendrían en cuenta aportes y propuestas previos, en especial de las mesas y foros regionales con las víctimas realizados por las comisiones de paz del Congreso. Así mismo, destacó la necesidad de asumir un enfoque diferencial y de género que destacara la situación y el papel de la mujer.

Vale discutir que lo expresado por funcionarios y medios de prensa no resulta cierto, cuando afirman que en anteriores acuerdos de paz no se trató el tema de las víctimas. Se olvida así que los pactos de paz con el M-19, EPL, PRT y MAQL incluyeron capítulos sobre derechos humanos y derecho humanitario con creación de comisiones, programas de atención a víctimas y compromisos con medidas legales y administrativas. Aunque, por supuesto, no todo lo pactado fue cumplido posteriormente por la parte gubernamental y estatal³⁷³. Por tanto, resultan no ciertas afirmaciones como: “Hay que recordar cómo en anteriores firmas de acuerdos con grupos como el M-19 y el EPL (...) las víctimas brillaron por su ausencia”³⁷⁴. Igualmente, no es acertado lo afirmado por el alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, en términos de que “no se conoce ningún proceso de paz en el que se haya incluido un punto sobre las víctimas”³⁷⁵.

Otra discusión que cobró fuerza hace referencia a las distintas responsabilidades en las violaciones causadas. Es frecuente encontrar en medios institucionales y de prensa reconocimientos parciales o sesgados, por lo regular ignorando las responsabilidades del Estado y refiriendo solo las de los irregulares o incluso solo las de las guerrillas. “...el reto

³⁷³ Biblioteca de la Paz, tomos 1, 2, 3 y 5, Fundación Cultura Democrática, Álvaro Villarraga, compilador y editor, Bogotá, 2008.

³⁷⁴ “Ante las víctimas”, editorial de El Tiempo, agosto 3 de 2014, página 6.

³⁷⁵ Intervención del alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, debate de control político, Comisión Primera de la Cámara, agosto 6 de 2014.

del gobierno debe ser el reconocimiento equitativo de quienes han sido afectados por el accionar de las FARC-EP, el ELN y los paramilitares”³⁷⁶. “...importante recordar los principales victimarios, las FARC-EP...”³⁷⁷. El ministro del interior reclamó sobre las víctimas de las FARC-EP, pero guardó silencio ante las ocasionadas por los demás actores del conflicto. “...por un lado están las víctimas con el dolor de todos los colombianos que hemos sido víctimas de este grupo guerrillero y, por el otro lado están ellos que tienen que reconocer que existen las víctimas...”³⁷⁸.

Igualmente, en el intenso debate actual sobre las víctimas se hizo referencia al reconocimiento de las ocasionadas a integrantes de la fuerza pública y de los grupos irregulares. Víctimas en la fuerza pública, en especial por las FARC-EP, han salido a la palestra en demanda de reconocimiento. En carta abierta, Timochenko declaró el pasado 27 de julio que guerrilleros, sus familias y amigos “han sufrido como víctimas”, lo cual si bien no se puede generalizar sí responde a casos de víctimas ocasionadas con frecuencia. Al respecto, es necesario aclarar que las víctimas ocasionadas por desconocimiento de obligaciones convencionales y legales en materia de derechos humanos o por conductas prohibidas por el derecho humanitario, pueden darse y efectivamente se han dado en la población civil, en la fuerza pública y en los grupos irregulares, guerrillas y paramilitares, pero de forma que en cada caso es preciso identificar el tipo de violación o infracción causada. Ni legal ni éticamente podría desconocerse la condición de víctima de cualquier persona. Las normas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y del DIH exigen el reconocimiento de las víctimas, sin discriminación alguna e independientemente de su condición jurídica, incluso así se trate de un infractor de la ley o de quien en otros eventos haya actuado como victimario.

El gobierno a través de su delegación en la Mesa expidió un comunicado afirmando que hay miembros de la fuerza pública víctimas de graves violaciones. “...hay miembros de la Fuerza Pública que han sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y en consecuencia no deben ser excluidos por su condición de servidores públicos”³⁷⁹. Se avanzó entonces en el debate

³⁷⁶ “Mesa en La Habana aborda reparación a las víctimas”, *El Tiempo*, 14 de julio de 2014, página 3.

³⁷⁷ “Ante las víctimas”, editorial de *El Tiempo*, agosto 3 de 2014, página 6.

³⁷⁸ Entrevista al ministro del interior, Aurelio Iragorri, *El Espectador*, julio 28 de 2014, página 4.

³⁷⁹ Comunicado de la delegación del Gobierno nacional, 29 de julio de 2014.

en el necesario reconocimiento de la existencia también de víctimas en las partes en contienda, sean de la fuerza pública o agentes estatales asociados a ellas, como los paramilitares, y de las guerrillas. “Combatientes de un lado u otro, ya sea por las estrategias maquiavélicas de la guerrilla o por los abusos del Estado, han sido víctimas en ataques que los dañan muy por fuera de su condición de combatientes”³⁸⁰.

En un debate de control político en la Cámara sobre lo sucedido con el proceso de paz, el jefe de la comisión negociadora del gobierno, Humberto de La Calle, explicó que el Estado ha reconocido a sus víctimas haciendo referencia a hechos ciertos pero que resultan aún parciales, dada la magnitud y gravedad de la crisis humanitaria registrada y la impunidad de manera general predominante. A la vez, demandó a las FARC-EP hacer lo propio, lo cual es válido pero así mismo exige disposición al esclarecimiento y aceptación de responsabilidades desde todas las partes y actores diversos del conflicto y la violencia sociopolítica existente. “... El Estado ha reconocido a sus víctimas, ha sido condenado en tribunales nacionales e internacionales y presidentes han pedido perdón. (...) Les corresponde a las FARC-EP decirles a los colombianos cómo van a asumir el tema de sus víctimas...”³⁸¹.

A pesar de la resistencia histórica de las FARC-EP a reconocer sus responsabilidades en las graves victimizaciones ocasionadas, lo que se puso de manifiesto de manera chocante desde el inicio de las conversaciones, también es de reconocer que progresivamente los voceros de esta guerrilla se aproximan a una actitud de reconocimiento de las víctimas y de sus propias responsabilidades. Al respecto, Iván Márquez, cabeza de su delegación, hizo una positiva referencia: “...el proceso entra en una etapa trascendental, porque nos va a entregar claves para desbrozar el camino hacia la reconciliación de la familia colombiana, para lo cual es necesario disponer el espíritu para la humildad, para escuchar, para el perdón”³⁸².

Con motivo de la invitación de la Mesa para que asistan delegaciones de las víctimas a sus próximos ciclos, bajo criterios de pluralidad, equilibrio e inclusión, se suscitó un fuerte debate en el ámbito político, en la medida en que el Centro Democrático y algunas otras voces cercanas a su

³⁸⁰ “¿Y ahora?”, editorial de El Espectador, agosto 6 de 2014, página 30.

³⁸¹ Intervención de Humberto de La Calle, Comisión Primera, Cámara de Representantes, agosto 6 de 2014.

³⁸² Declaración de Iván Márquez, integrante del Secretariado de las FARC, La Habana, Cuba, Ciclo 27, conversaciones Gobierno-FARC, agosto de 12 de 2014.

posición cuestionaron tales criterio y pretendieron que las únicas víctimas por considerar fueran las causadas por las FARC-EP. Tal posición fue rechazada por el gobierno, por diversos sectores y por los foros realizados con las víctimas. Así, se dio lugar a la primera delegación de las víctimas a la Mesa en La Habana, ejercicio testimonial, de entrega de criterios y propuestas que resultó muy positivo, de forma que con altura y respeto la Mesa escuchó y reconoció a cada una de las víctimas de circunstancias diversas y trascendió el particular reconocimiento hecho por las FARC-EP ante víctimas directamente ocasionadas. Merece un reconocimiento importante ante esta experiencia a la difícil labor de selección en medio de intensos debates realizada por la ONU y la UN, con apoyo de la Conferencia Episcopal.

El delegado de la ONU aclaró que hay víctimas que se definen por el victimario, otras por el hecho victimizante, de otras en que no se conoce el victimario y las afectadas por varios victimarios. Posicionó en este proceso un argumento fuerte en favor de las víctimas, ampliamente publicitado: "...si un proceso de paz deja insatisfecha a la mayoría de las víctimas, no será ético ni sostenible"³⁸³. Así mismo expresó: "En todos los actores de la guerra hay una tendencia a no reconocer las víctimas, solo ven las del enemigo. El reconocimiento es el primer paso para devolverles los derechos, el segundo es el empoderamiento..."³⁸⁴. Bajo tales preceptos se ha conseguido la participación de víctimas de diversa condición, en un ambiente de pluralidad y riqueza en las propuestas. Sin embargo, un reducido sector de víctimas de la guerrilla ha preferido marginarse, por considerar que se les debía privilegiar sobre los demás sectores de víctimas³⁸⁵.

Estas circunstancias revelaron que las víctimas constituyen una población bastante diversa en muchos sentidos, según el tipo de violaciones, los actores responsables, las regiones, los sectores sociales, las inclinaciones políticas, el grado de organización o la carencia de ella, y el nivel de relacionamiento con el movimiento de derechos humanos y/o con instituciones a distintos

³⁸³Declaración de la ONU ante los medios de prensa, Bogotá, julio 4 de 2014.

³⁸⁴Fabrizio Hochschild, *El Espectador*, julio 9 de 2014.

³⁸⁵Es de precisar que tal sector de víctimas ha tenido significativa representación en los foros y en la delegación hacia La Habana, a pesar de que de manera global, en consonancia con las circunstancias de la problemática humanitaria registrada, las víctimas de responsabilidad estatal y del paramilitarismo están en un margen entre el 70% y 80%, mientras que las ocasionadas por las guerrillas están en un rango entre el 20% y el 30%, pero precisamente el criterio aplicado no ha sido numérico o porcentual para no afectar a ningún sector.

niveles. Dadas las condiciones de persecución, aislamiento e impunidad, las víctimas de responsabilidad estatal y de los paramilitares son las que cuentan con mayor tradición, capacidad de organización e incidencia, y su cobertura es básicamente en el ámbito popular. Los sectores de víctimas de responsabilidad de la guerrilla son de menor volumen, en términos de organización más débiles, dispersas y de iniciativas recientes; incluyen ante todo a sectores gremiales y políticos de especial representación, con frecuencia asociados a las élites, pero también de otros sectores. Caso particular es el de las víctimas de integrantes de la fuerza pública, las cuales, al igual que las víctimas de integrantes y familiares de las guerrillas y de otros grupos irregulares, pertenecen ante todo al ámbito popular³⁸⁶.

Temas pendientes: marco jurídico, participación política, desarme y reintegración

Corresponde a una ley estatutaria definir el marco jurídico de los pactos de paz con las FARC-EP y el ELN pero, como lo reconoce el gobierno, dependerá de los acuerdos en las mesas de negociación. Por su parte, la Corte Constitucional aprobó la inhabilidad para participar en política a responsables de “crímenes de lesa humanidad y genocidio, cometidos de manera sistemática”³⁸⁷, a pesar de que el Fiscal General y otros sectores proponían declararlo inconstitucional para facilitar la participación política de las personas desmovilizadas de las guerrillas. Argumento que no significaba impunidad sino medidas de justicia transicional, pero no inhabilidad general, una vez resuelta la situación jurídica. “Quien haya sido sancionado o condenado por delito de lesa humanidad no debería perder de por vida sus derechos políticos (...) esto cercena la posibilidad

³⁸⁶ La Ley 1448 hizo posible conformar una Mesa Nacional de Víctimas, con 950 mesas regionales, de 32 de departamentos y 52 del orden nacional, pero dada su amplitud y diversidad con frecuencia carece de consensos y su desarrollo regional y local es desigual. Desde 2007 existe otra Mesa Nacional de Víctimas conformada por organizaciones sociales, ONG y organizaciones de víctimas, con trayectoria de participación e incidencia, que mantiene un punto de vista equilibrado e incluyente hacia los distintos sectores de víctimas. MOVICE, otras organizaciones de víctimas y de derechos humanos exigen que las violaciones de responsabilidad estatal y de los paramilitares no quede en la impunidad. La Fundación Víctimas Visibles apoyada por la Universidad Sergio Arboleda, Fundación Colombia Ganadera (FUNDAGAN), personas civiles y exintegrantes de la fuerza pública que estuvieron en calidad de rehenes o de secuestrados por las FARC-EP o por otras guerrillas recientemente, se organizan.

³⁸⁷ Artículo Transitorio 67, Acto Legislativo No 1 de 2012.

de buscar una salida política al conflicto”³⁸⁸. El reconocido jurista Rodrigo Uprimny se pronunció en igual sentido: “...de ser aceptado este artículo se promovería una democracia que no olvida nada y no perdona nada (...) impediría que en Colombia se dieran historias como la de Nelson Mandela”³⁸⁹. Por su parte, el uribismo, en contraste con la impunidad que promovió en el Congreso con el marco jurídico de las desmovilizaciones paramilitares entre 2004 y 2005, ahora cerró filas con la posición de aplicar estricta justicia y no impunidad en el proceso de paz con las guerrillas.

En audiencia de la Corte Constitucional sobre la demanda de este artículo transitorio, el Procurador General, Alejandro Ordoñez, cuestionó el proceso de paz y demandó un tratamiento punitivo absoluto. En contraste, el alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, argumentó que “la participación política es el centro de gravedad de éste y de cualquier acuerdo de paz (...) no es un proceso de sometimiento de un grupo de criminales (...) no hay ninguna limitación en los tratados internacionales para que ex combatientes participen en política”. Explicó que tal participación contribuye al logro y la sostenibilidad de los acuerdos de paz. Entre tanto, las FARC-EP y el ELN habían rechazado el llamado Marco Jurídico para la Paz —Acto Legislativo No. 1 de 2012— calificándolo de “iniciativa unilateral del gobierno”, que “ningún papel positivo cumplirá en el proceso de paz”³⁹⁰.

En consecuencia, queda por resolver este asunto, pues es imprescindible garantizar la participación política de los insurgentes en su acceso a la vida civil a partir de los pactos de paz³⁹¹, lo cual no choca con la aplicación de unos mínimos de justicia frente a algunos casos, pues de hecho las amnistías en anteriores procesos de paz tuvieron algunas exclusiones legales para responsables de graves crímenes³⁹². Además, en nuestro ámbito se ha trivializado el concepto y han existido equivocaciones en la interpretación y calificación de los delitos graves, lo que lleva a reconocer arbitrariedades en procesos penales contra insurgentes o presuntos insurgentes. De tal

³⁸⁸ Eduardo Montealegre, *El Espectador*, julio 9 de 2014.

³⁸⁹ Rodrigo Uprimny, *El Espectador*, julio 9 de 2014.

³⁹⁰ Comunicado FARC-ELN, agosto 6 de 2013.

³⁹¹ “Procesos de paz y tránsito de grupos alzados en armas a nuevos movimientos políticos”, Álvaro Villarraga, en *Controversia*, No. 200, Cuarta Etapa, CINEP, Programa por la Paz, IPC, FORO, ENS, CONFIAR, junio de 2013.

³⁹² En los anteriores procesos de paz se aplicaron amnistías con algunas exclusiones legales para graves crímenes: con la Ley 35 de 1982 para integrantes de las FARC, EPL, ELN, M19 y ADO y con la Ley 77 de 1989 con los integrantes del M19, el EPL y varias fracciones guerrilleras o milicianas menores. (Biblioteca de la Paz, tomos 1, 2, 3 y 5, Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 2008).

manera, el tema debe discutirse y dar lugar a salidas posibles como podría ser la revisión de los casos, o la opción de una comisión extraordinaria o de otros mecanismos, de ser el caso, con apoyo en expertos y organismos internacionales. Así mismo, tendrá que ser común el marco jurídico para las FARC-EP y el ELN, de forma que podría aplicarse una amnistía con algunas exclusiones frente los más graves crímenes, conjugada con mecanismos de selección y priorización, con exigencia de aportar a la verdad histórica y la reparación simbólica y con opciones de sanciones alternativas. Situación por resolverse con coherencia entre los acuerdos que se definan en las mesas de negociación y la iniciativa presidencial para la ley estatutaria que debe tramitar el Congreso y revisar la Corte Constitucional.

El tema cuatro de la agenda que se empieza a desarrollar entre el gobierno y las FARC-EP es el del fin del conflicto, el cual podrá tratar asuntos como el cese al fuego bilateral y definitivo, la dejación de las armas de la guerrilla, las garantías en seguridad, la reintegración a la legalidad de los excombatientes, la desmilitarización de la vida civil y el desmonte de la doctrina de la seguridad nacional con los cambios consiguientes de doctrina y actuación de la fuerza pública. Como es explicable, las guerrillas en la mesa exigen garantías para la aplicación efectiva de los acuerdos logrados en lo político, social e institucional, para dar el paso a la desmovilización de las estructura militares y el desarme de las personas combatientes. Por su parte, el gobierno presiona de forma particular por el desarme. El tema es muy sensible y ya se escuchan duros términos en esta exigencia por parte del presidente Santos: “No hay la menor posibilidad de que acordemos algo sin entrega de armas. Eso sería ridículo y absurdo”. Así mismo, es claro que en los pactos de paz las guerrillas no han entregado ni van a entregar armas al gobierno sino que recurren a terceras partes, entes neutrales, la veeduría de la comunidad internacional y a salidas originales³⁹³.

Así mismo, el subtema de las condiciones y los programas de reincorporación a la vida civil de excombatientes cobra especial importancia y su tratamiento

³⁹³El M19 en 1989 dejó las armas ante una comisión de veeduría internacional; el EPL lo hizo ante delegaciones de la Asamblea Nacional Constituyente y una veeduría internacional sin presencia gubernamental; la pequeña milicia del PRT las arrojó al mar Caribe; y la autodefensa MAQL las entregó a las comunidades indígenas para que las destruyeran en el acto, en presencia de una veeduría internacional. Con las armas del M19 y del EPL se construyeron monumentos a la paz, a la población trabajadora y en memoria de las víctimas, las cuales se ubicaron en plazas públicas declaradas de paz en las ciudades de Pasto y Medellín respectivamente. (Biblioteca de la Paz, tomos 2 y 3, Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 2008).

no puede subestimarse. Es preciso revisar críticamente las experiencias, por supuesto en perspectiva de superarlas, y adecuar dispositivos a tono con la negociación en curso. Por tanto, se necesitan conocer las experiencias diversas aplicadas, sus políticas, programas y resultados, sus contribuciones y sus problemas. “...se registran en las últimas décadas experiencias de desarme, desmovilización y reintegración con diferencias en lo relativo a la naturaleza de los actores, procesos y circunstancias, pero similitudes en la atención de servicios con excombatientes. Sin embargo, diferencia notoria ha sido la proyección política de las fuerzas insurgentes al irrumpir en la legalidad, en contraste con la complejidad y mayor dificultad encontrada en varios asuntos con la reintegración de los paramilitares. A la vez, caso distinto es la de los desertores individuales de la insurgencia admitidos en programas de reintegración, lo que no constituye un proceso de paz ni de desmovilización, como equivocadamente lo han asumido gobiernos recientes”³⁹⁴.

Se advierte con frecuencia que la aplicación de los posibles acuerdos de paz con estas guerrillas debe prever la presencia en las regiones de rezagos de las estructuras paramilitares y su asocio con redes ilegales y bandas criminales, lo cual constituye un alto factor de inseguridad y de riesgo. También se llama la atención sobre las dinámicas de violencia sociopolítica, violencia social y expresiones de intolerancia social en las regiones como otro factor de riesgo. Estas y otras situaciones pueden repercutir en eventuales disidencias, grupos residuales o rearmes que menoscaben la integridad y la estabilidad de estos procesos de paz. El ministro de defensa ha hecho público que las Fuerzas Armadas inician un proceso de planeación sobre el papel que deben jugar en el posconflicto, en términos de combatir los grupos armados ilegales que persistan, incluidos los que puedan surgir de las desmovilizaciones guerrilleras, y el apoyo a trabajos de reconstrucción en áreas como la de la infraestructura pública.

Fase de exploración entre el gobierno y el ELN

Entre tanto, con el ELN se hizo público el 10 de junio de 2014 el avance en la fase de exploración, la definición de dos de los temas de la agenda: participación de la sociedad y las víctimas, a la vez que se confirmó el apoyo

³⁹⁴ “Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia”, Álvaro Villarraga, en: Colombia Internacional, No. 77, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes, Bogotá, enero-abril, 2013, página 107.

directo de Ecuador, Brasil, Noruega y Chile. Es de esperar que algunos temas puedan ser coincidentes con la otra negociación, que se incluyan nuevos temas y que se adopte un criterio de complementariedad en los asuntos relacionados. Es posible que con esta guerrilla se incluyan asuntos particulares sobre mecanismos más amplios de participación ciudadana y social en el proceso de paz, derivados de la propuesta histórica del ELN sobre una Convención Nacional, en términos de consultas y participación desde lo local, regional y nacional, hacia un consenso nacional de paz. Igualmente, ha sido frecuente el tratamiento del tema minero energético y de otros como las garantías de participación política y para los movimientos sociales, los derechos humanos y el derecho humanitario, que siempre han sido abordados con reconocimiento especial así como el enfoque diferencial a las mujeres, los pueblos indígenas, los pueblos afros, las niñas y niños, entre otras posibilidades.

Es preocupante el desfase de dos años en relación con la negociación con las FARC-EP, pues con el ELN se está en la fase inicial de definición del alcance de la negociación, la agenda, la metodología, las reglas de juego, la adopción de la perspectiva de cierre de la confrontación armada y las condiciones para dar lugar a la instalación de la respectiva mesa de conversaciones con el apoyo, las garantías, los mecanismos y la logística prevista. No necesariamente en los términos que con las FARC-EP, pero sí podrán guardar similitudes centrales por la coherencia que requiere el conjunto del proceso de paz. Al respecto, es claro que no se trata de conseguir que este nuevo proceso de paz sea una especie de acogimiento o pliegue al desarrollo conseguido con las FARC-EP, pues aunque sí habrá coincidencia y complementaciones, a la vez cada movimiento guerrillero tiene sus características. Pero, en todo caso, en las fases finales de aplicación de acuerdos pesará un sentido de convergencia en determinados compromisos y perspectivas del proceso de paz como dinámica integrada. Sería equivocado, por tanto, no conseguir la unificación de asuntos comunes, como por ejemplo las garantías y medidas de favorabilidad política, el marco jurídico, la relación de ambos procesos con la Comisión de la Verdad y la forma de convalidación ciudadana de los acuerdos, entre otras posibles. Máxime que en casos como el marco jurídico, la Comisión de la Verdad y el mecanismo de convalidación o refrendación tendrá que hacerse con base en las respectivas leyes por tramitar en el Congreso

Por tanto, resulta ya excesivo el tiempo de espera para que se instale en firme la mesa de conversaciones que inicie formal y públicamente las conversaciones por el logro de los acuerdos entre el Gobierno nacional y el ELN, de manera que progresivamente se acentúa la dificultad de conseguir

complementariedad y en determinados aspectos la confluencia en los resultados previsibles de ambos procesos. Se ha insistido con razón en el respeto al entendimiento confidencial, incluso secreto, en una primera fase exploratoria, pero así mismo se espera una apertura lo más pronto posible de este nuevo proceso de paz. Situación que podrá reforzar la credibilidad general en el proceso de paz, garantizar el cierre efectivo de las hostilidades de guerra con las dos insurgencias existentes y brindar un ambiente de sinergia y condiciones favorables para el paso a la fase de posguerra interna y de construcción ya no parcial sino integral de un esfuerzo nacional por la paz. Obra a favor de esta perspectiva el entendimiento que para efecto del proceso de paz se ha manifestado de parte de las dos organizaciones insurgentes, tras haber superado diferencias, tensiones y enfrentamientos en los años recientes. Así mismo, se espera del gobierno la suficiente comprensión de la importancia, autonomía y originalidad que reviste cada proceso, para evitar equivocaciones frecuentes de los gobiernos en términos de pretender asimilar mecánicamente, subordinar un proceso de paz frente al otro o desestimar la importancia de cada guerrilla, independientemente de las diferencias de apreciación política, de potencial militar, de influencia social y otros aspectos.

Tratamiento posible al último grupo de la disidencia del EPL

Tras el pacto de paz con el M19 quedó entre Cauca y el Valle una pequeña disidencia armada, el Jaime Bateman Cayón, que actuó por unos años e intentó desarrollar diálogos de paz con el gobierno Samper, los cuales fracasaron ante la debilidad de este grupo, hecho que lo llevó a su pronta desaparición, en medio de la falta de respaldo social y producto de la presión militar del Ejército, de una parte, y del VI Frente de las FARC-EP, de otra. Tras el pacto de paz en el EPL, guerrilla de presencias más regionales y territoriales, quedó una fracción disidente bastante minoritaria de grupos armados regionales, los cuales no consiguieron articularse y rehacer el proyecto insurgente, de forma que progresivamente desaparecieron, bien producto de la presión militar oficial y de ataques de las FARC-EP en reacción a su descomposición delincencial y bien porque otros terminaron asimilados por estructuras paramilitares. De los 18 frentes rurales que tuvo el EPL y que se desmovilizaron en el pacto de paz, quedaron o se rearmaron inicialmente 13 pequeñas disidencias o rearmes, de forma que en el curso de los años 90 casi todas desaparecieron en tales circunstancias. Pero sobrevive hasta la actualidad uno de tales grupos en el Catatumbo,

Norte de Santander, actuando a nombre del que históricamente fue el Frente Libardo Mora Toro³⁹⁵.

Puede explicarse la pervivencia de esta estructura de la disidencia del EPL ante factores como la dinámica de positiva unidad guerrillera existente en esa región durante varias décadas. El ELN y el EPL tenían tradición de entendimiento, unidad y experiencias de actuación conjunta en décadas anteriores, siendo además de mayor presencia y potencial militar que las FARC-EP, de presencia más tardía. Luego, las coordinadoras guerrilleras de los años 80 reforzaron la actuación guerrillera unitaria en esta región. La disidencia del EPL, entre el Catatumbo y la Provincia de Ocaña, ha actuado en unos municipios, en zonas colindantes con frentes del ELN y las FARC-EP, a la vez que ante la incursión paramilitar de finales de los años 90, en esa región, las guerrillas reaccionaron unidas en su contra. En tal sentido, el entorno le fue favorable a esta fracción guerrillera, que se prologó en el tiempo, a pesar de no contar con dirigencias políticas ni militares del perfil necesario, con referencia a lo que fue históricamente este movimiento insurgente. Sin embargo, información procedente de la región desde hace más de una década, de fuentes sociales, institucionales y estatales, dan cuenta del fuerte nexo este Frente Libardo Mora Toro del EPL y la economía del narcotráfico y sus actores, relevante en la actualidad con la estructura narco-paramilitar denominada Los Rastrojos. Información actual de fuentes regionales expresa esa articulación, al punto de afirmar que existe una estructura proveniente de lo que fue la disidencia del EPL, más reducida, y otra estructura de despliegue armado articulada con Los Rastrojos, para un centenar de personas armadas que conforman esta expresión particular, que a la vez está desarticulada de cualquier otra expresión insurgente en el contexto nacional.

El dirigente de este grupo, Víctor Ramón Navarro, conocido como Megateo, antes que un líder insurgente por sus declaraciones, expresiones, vestimentas y actuaciones, se revela como jefe de un grupo asimilable a las mafias articuladas a las economías ilegales. Informes oficiales e infiltraciones del CTI, que llevaron a infiltraciones dobles por vía de la corrupción, implicaron la captura y procesamiento de un importante funcionario regional de esta institución, Javier Francisco Bermúdez, en medio de la revelación de fuertes negocios relacionados con el narcotráfico. Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2014 impuso condena a esta persona y reveló lo que denominó “una alianza macabra entre Bermúdez y

³⁹⁵ *Para reconstruir los sueños, una historia del EPL*, Álvaro Villarraga y Nelson Plazas, Bogotá, 1994, páginas 484-490.

alias Megateo”. El caso incluye el asesinato de personas que colaboraron con la justicia al denunciar delitos de narcotráfico por parte de la alianza entre el grupo de Megateo, los narcotraficantes y agentes oficiales corruptos; sobrevinieron vendettas con asesinatos entre participantes en las exportaciones de cocaína, la cual calculan las autoridades en al menos diez toneladas solo en 2010, en medio de otra serie de hechos delictivos propios de las redes mafiosas³⁹⁶.

En consecuencia, sería un error pretender dar estatus de movimiento insurgente nacional a la última fracción de la disidencia del proceso de paz del EPL, por las razones anotadas. Se trata de un grupo que opera solo en un ámbito regional y que está por esclarecer si todavía podría considerarse como una expresión de insurgencia que haría viable su adhesión, en tal ámbito regional, a los compromisos derivados del proceso de paz con las actuales insurgencias, o si se trata de un grupo definitivamente descompuesto y asimilado a los rezagos narco-paramilitares. La experiencia del conflicto armado y los procesos de paz en Colombia y en el mundo registra que existen altas posibilidades de riesgo de disidencias armadas tras los pactos de paz con los movimientos insurgentes, hecho necesario de prevenir en los actuales procesos. Pero ante tal eventualidad no resultaría nada justo históricamente que si se logra firmar la paz con las FARC-EP y el ELN, al cabo de unos años, ante la pervivencia o surgimiento de cualquier fracción disidente armada, se menoscabara tal logro de la paz y se pretendiera reabrir nuevas negociaciones de paz supuestamente en nombre de lo que fueron respectivamente las FARC-EP y el ELN como movimientos insurgentes.

Por tanto, resulta equivocado proponer una negociación actual del orden nacional “con el EPL”, la cual ya se dio a nivel nacional con éxito en el contexto de la convocatoria y realización de la ANC de 1991. Queda sí la posibilidad —de verificarse la existencia de una fracción guerrillera regional, en el caso del Frente Libardo Mora Toro— de facilitar un proceso de adhesión a las dinámicas y compromisos de los procesos de paz referidos, con participación a tono con la presencia local y regional en Norte de Santander. Situación que, en positivo, puede recuperarse de lo ocurrido con el ADO en 1984, con las fracciones del Frente Francisco Garnica y otras provenientes del EPL y de otras guerrillas en los 90 y con

³⁹⁶ “Fallo de la Corte Suprema de Justicia, Infiltrado de ‘Megateo’, a un paso de EEUU”, en *El Espectador*, julio 14 de 2014, página 6.

las fracciones guerrilleras Ejército Revolucionario Guevarista y Ejército Revolucionario del Pueblo, provenientes del ELN, en los 2000³⁹⁷.

La refrendación ciudadana: principal reto del proceso de paz

Queda el reto más grande que tiene el proceso de paz: la refrendación ciudadana de los acuerdos, pues sus resultados son la garantía de su aplicabilidad y legitimidad. Hay que considerar que la opinión ciudadana está dividida y no es aun suficientemente sólido el respaldo ciudadano³⁹⁸, el cual cambia a favor o en contra dadas las circunstancias en curso. Además, existe una oposición organizada contra el proceso de paz que se empeñará en conseguir el triunfo de la negación a los pactos. Sobre la forma de la

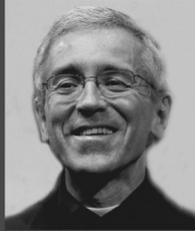
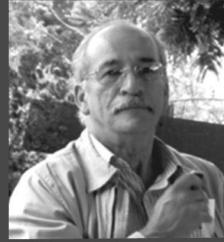
³⁹⁷ Son numerosas las experiencias en nuestro medio de tratamiento con fracciones guerrilleras locales o regionales en contextos de procesos de paz o de búsqueda de reintegración a la vida civil de sus integrantes. Entre ellas con el ADO en Bogotá que se adhirió al Acuerdo de Tregua y Cese al Fuego Bilateral del EPL y el M19; las agrupaciones ER y FFG con presencias regionales que se adhirieron mediante protocolos y pequeños pactos al Acuerdo de Paz con el EPL en los primeros años 90; el pacto de paz y convivencia firmado con autoridades nacionales, departamentales y locales realizado en Medellín con el MIR COAR, agrupaciones provenientes de las Milicias Populares del PCC ML; y los protocolos o acuerdos puntuales con el Alto Comisionado para la Paz para desmovilizarse, integrarse a la vida civil y participar en el programa oficial de reintegración de las fracciones guerrilleras regionales provenientes del ELN, denominadas ERP entre Montes de María, La Mojana y sur de Bolívar y ERG en Chocó. Un perfil mayor de protagonismo por su composición de cuadros políticos y presencia con varias fracciones guerrilleras regionales tendría la negociación de carácter nacional con la CRS en 1994, proveniente del MIR PL y del ELN. Así, como simultáneamente se presentó la negociación local para suscribir un pacto de paz y convivencia en Medellín con autoridades nacionales y locales con las agrupaciones milicianas MPPP, MMM y MIVA. Entre otros casos que se pueden referir. Biblioteca de la Paz, tomos 1, 2, 3 y 4, antes citada.

³⁹⁸ A inicios de julio de 2014 tanto Gallup como Datextco coincidieron en registrar que pasaron a ser mayoría, con el 52%, quienes creen en que las conversaciones de paz en curso lograrán acuerdos definitivos. Por su parte, el Centro Nacional de Consultoría registró que el 64% afirma que sí se conseguirán acuerdos de paz en los diálogos, cuando en mayo anterior era tan solo el 42%, a la vez que el respaldo a la negociación con las FARC-EP registró el 80%. Pero la encuesta de Datextco estableció, al final del mismo mes, que el registro de no voluntad de las FARC-EP en el proceso de paz se incrementó entre junio y julio de 2014, del 50% al 61% y el desacuerdo con la conducción del proceso de paz por parte del gobierno pasó en el mismo lapso del 42% al 50%.

refrendación o convalidación ciudadana está abierta la discusión de si se aplica un plebiscito, un referendo, una asamblea constituyente, una consulta popular u otra forma de apelación al constituyente primario. Pero, en todo caso, es un gran desafío el que las partes adoptaron, pero podrá brindar un sólido respaldo a los acuerdos, su posibilidad de aplicación, legitimidad política y seguridad jurídica.

Equivocados están quienes desconocen la validez de discutir la conveniencia de cualquiera de estas formas posibles de convalidación; el gobierno ha propuesto un referendo, las FARC-EP y el ELN proponen una constituyente y quizás lo más viable podría ser un plebiscito o una forma de consulta ciudadana, la cual incluyera una pregunta única a responder como SI o NO, con respecto a la integridad de los acuerdos de paz. Tan equivocados como no entender que las mesas de conversación son precisamente para discutir, que además es necesaria la consulta y el debate público puesto que se trata de una apelación al conjunto de la población y que cualquiera que sea el mecanismo habrá un debate intenso en el trámite del respectivo proyecto de ley en el Congreso, tras la presentación por parte del gobierno de la iniciativa, a tono con lo convenido en las meses de negociación con las guerrillas. Sin embargo, hay quienes, antes que percibir esta legítima e importante discusión de opciones como un aporte valioso al proceso de paz, leen con prevención y descalificación la propuesta hecha por las guerrillas, tildándola de “riesgo para el proceso”. “...aún existen factores que podrían poner en riesgo un acuerdo de paz como la demanda de las FARC-EP de una ANC para sellar los acuerdos”³⁹⁹. Opinión que se cae de su peso, pues proponer una ANC es precisamente apelar a una figura constitucional y legal, la cual, además, fue la pieza decisiva en los anteriores procesos de paz y lo ha sido en procesos de paz de distintos continentes.

³⁹⁹ “Mesa en La Habana aborda reparación a las víctimas”, El Tiempo, 14 de julio de 2014, página 3.



BIBLIOTECA DE LA PAZ - 1980 - 2013

Movimiento ciudadano y social por la Paz



Fundación Cultura Democrática

Álvaro Villarraga Sarmiento
Compilador

VIII.

MOVIMIENTO CIUDADANO Y SOCIAL POR LA PAZ EN COLOMBIA

En el curso de las últimas décadas afloraron en Colombia desde ámbitos locales, regionales y nacionales diversas expresiones de colectivos ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales y corrientes de opinión en demanda de la paz. En los años ochenta surgió un movimiento por los derechos humanos en reacción a las violaciones sucedidas, que se pronunció a favor de la paz y que, al recrudecerse la violencia política al final de esa década, en lo que se conoció como la “guerra sucia” desatada principalmente por actuaciones oficiales y del paramilitarismo, dio lugar a manifestaciones reconocidas como el Movimiento por la Vida.

Pero fue en los primeros años de la década de los noventa cuando emergió propiamente un movimiento de opinión y movilización ciudadana y de expresiones sociales que convocó al logro de la paz. Su impacto fue notorio en la opinión y la agenda pública nacional, en procesos políticos y sociales a distintos niveles y tuvo incidencia directa en gobiernos nacionales, autoridades en diversos escenarios y en los propios grupos armados irregulares participantes en las hostilidades. Sobre esta base puede afirmarse que en el país se registró en esa década un nuevo movimiento social que exigió la paz, con expresiones diversas y soporte en sectores sociales y poblacionales, que contenía las características atribuidas —en la teoría política— a los llamados movimientos sociales.

En la década del dos mil y en los años recientes, por las circunstancias políticas y del conflicto, el movimiento de paz tuvo un reflujo pero subsistieron expresiones, así como núcleos organizativos promotores, aparecieron fuertes movimientos como los de las mujeres, los indígenas y las víctimas del conflicto, entre otros, que en sus agendas incluyen con

prioridad la paz, y en la actualidad han surgido nuevas manifestaciones y referentes del movimiento social por la paz.

De manera particular, fue a partir de la ruptura de los diálogos de Tlaxcala (México) entre el gobierno Gaviria y las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, en 1992, como reacción a la declaración de este gobierno de “guerra integral”, con la pretensión anunciada y fracasada de derrotar en 18 meses a estas guerrillas, cuando surgieron reacciones de la sociedad civil en demanda de continuar con los esfuerzos en favor del proceso de paz. Es de recordar que se venía de pactar la paz con el M-19, el EPL y con otras agrupaciones milicianas menores a instancias de la ANC de 1991 que expidió una nueva Constitución Política, sustentada en importantes avances democráticos, por lo cual había expectativa en que se consiguieran también pactos de paz con las FARC-EP y el ELN, lo cual permitiría acordar la paz con toda la insurgencia tras tres décadas de guerra irregular interna.

Surgieron entonces, en este nuevo marco constitucional que reconoció el derecho a la paz como fundamental y también como deber estatal y de la sociedad, movilizaciones locales y regionales por la paz que en 1993 se agruparon en la REDEPAZ, dando lugar a un nuevo tipo de protagonismo social. Progresivamente, en ciudades capitales de departamento y en numerosos municipios se organizaron comités de coordinación y mesas de trabajo; en Bogotá, el Comité de Búsqueda de la Paz, así como frecuentes acciones de movilización, pronunciamientos, demostraciones pedagógicas y simbólicas, de forma que pronto se configuró, con impronta propia, el movimiento ciudadano y social por la paz.

El movimiento por la paz tuvo un desarrollo importante durante la segunda mitad de los años noventa, y se suele reconocer como su punto máximo la realización del Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad en 1997, momento en el cual un voto simbólico paralelo a unas elecciones ordinarias obtuvo diez millones de sufragios, cantidad jamás conseguida hasta la actualidad por ningún tipo de elección. Así, progresivamente, surgieron otras organizaciones en el ámbito nacional como la Comisión de Conciliación Nacional y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, a la vez que en las ciudades y en distintas regiones tenían lugar masivas marchas con camisetas blancas y emblemas propios, múltiples programaciones en las Semanas por la Paz y declaratorias de comunidades, municipios y resguardos indígenas como territorios de paz, varios de los cuales organizaban como referentes simbólicos Asambleas Constituyentes por la Paz, con formas de actuación permanente. En términos de incidencia,

el movimiento por la paz logró amplia sensibilidad ciudadana, en los candidatos presidenciales y en los gobiernos de finales de los noventa con compromisos en el desarrollo de una política de paz, supresión del reclutamiento de menores y creación del CNP, entre otros hechos.

Ocurre luego, al inicio de los años dos mil, el proceso de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP y de forma más eventual con el ELN, en el cual se proyectaron demandas asociadas a la agenda de negociación de la paz y a las demandas humanitarias frente a las partes desde el movimiento de paz pero también, de manera general, desde muchos sectores de la sociedad y del ámbito institucional y estatal. Pero, así mismo, la dinámica del movimiento se debilitó en términos de su capacidad de movilización e incidencia para concentrarse en entregar aportes a las conversaciones en curso y mantener exigencias como las del cese de las hostilidades, de las violaciones frecuentes al derecho humanitario y a los derechos humanos, con compromiso de las partes, y a los esfuerzos por la solución negociada, puesto que era claro advertir que en el gobierno y en la insurgencia se mantenían con mayor prioridad los planes de guerra que las propuestas y apuestas decisivas por la paz.

La ruptura de los diálogos en el Caguán (Caquetá) –entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP– y el consiguiente cuestionamiento social de las posibilidades de la solución política negociada con las guerrillas que persistían en el alzamiento, dio paso exactamente a una década –entre 2002 y 2012– de intento sostenido pero finalmente fallido de conseguir la derrota militar de la insurgencia. Período durante el cual, sin embargo, es de reconocer que el Estado avanzó en el control territorial e infligió duros golpes militares a las guerrillas, en un ambiente de opinión más inclinado al tratamiento militar de guerra frente al conflicto. Como consecuencia, el movimiento de paz disminuyó notablemente en sus posibilidades de actuación y respaldo, perdió iniciativa y capacidad de incidencia y fue afectado por señalamientos y persecución por parte de las administraciones del gobierno Uribe (2002-2010) contra varias de sus organizaciones e integrantes⁴⁰⁰. Además, tal actitud gubernamental era parte de su actuación

⁴⁰⁰Durante estos años, numerosas personas líderes de los movimientos de paz sufrieron señalamientos de supuestos “nexos o connivencia con el terrorismo” desde altos funcionarios del Gobierno nacional a través de declaraciones públicas y amenazas directas de grupos paramilitares, de forma que contra algunas de ellas se sucedieron asesinatos, como son entre otros los casos cometidos contra la periodista Amparo Jiménez coordinadora de REDEPAZ en Valledupar, y contra el padre Álvaro Suárez, coordinador de la Mesa por la Paz en Cúcuta. Numerosas sedes de organizaciones sociales, ONG de derechos humanos y coordinadoras e iniciativas de

frente a los opositores políticos, movimientos de protesta, defensores de derechos humanos, periodistas críticos e incluso funcionarios o instancias y ramas estatales que divergían de sus posiciones.

No obstante la difícil situación registrada, en el curso de los años dos mil persistieron expresiones del movimiento por la paz, pero se acentuaron las exigencias en derechos humanos y humanitarias en el contexto de la guerra, dados los altos niveles de comisión de violaciones con responsabilidad estatal asociada al despliegue de la violencia sistemática contra la población víctima en numerosas regiones de grupos paramilitares, al mismo tiempo que las guerrillas mantuvieron conductas sistemáticas de trasgresión de normas humanitarias que afectaban a sectores de la población. A la vez, la exigencia de la paz y de la solución política de la confrontación armada con la insurgencia reapareció en las agendas de sectores sociales, poblacionales, políticos y ciudadanos que se siguieron manifestando y movilizándolo por diversas problemáticas. Ella hace referencia, entre otros casos, a (I) la irrupción del importante movimiento de mujeres, que se proclamó en contra de la guerra y las violencias; (II) las mingas indígenas de resistencia política, cultural y territorial; (III) los movimientos de las víctimas, que cobraron especial significación; (IV) la exigibilidad humanitaria de la ciudadanía, que produjo masivas demostraciones y que incluyó las demandas de compromisos y acuerdos humanitarios; y (V) la sostenida actuación e incidencia del movimiento de derechos humanos en los ámbitos interno e internacional.

En años recientes, al configurarse una nueva coyuntura política bajo la administración del gobierno Santos, en la cual si bien se mantiene la presión militar de guerra contra las guerrillas, se retoma la opción de la negociación política y se inicia un importante proceso de paz con las FARC-EP, que parte del compromiso de lograr el final de la guerra, a la vez que anuncia el posible inicio de conversaciones de paz paralelas con el ELN, que podrían dar lugar a una dinámica confluyente. De forma previa

paz fueron asaltadas y sustraídos sus archivos de documentación. Al punto de que en Bogotá funcionó un colectivo de dieciocho organizaciones de las más activas en el movimiento de paz, afectadas por esta situación, que sin embargo no consiguieron del Gobierno nacional el reconocimiento del tipo de situación que las afectaba, sino que la desconocieron el gobierno, el DAS y la Policía Nacional en relación con cualquier tipo de connotación en términos de violencia política y violaciones de derechos humanos, registrando las denuncias como hechos aislados de delincuencia común. Sin embargo, tan solo la sede nacional de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz fue allanada ilegalmente en tres ocasiones consecutivas, sufriendo siempre el robo de la información.

y en este contexto, se aprecia la recuperación de dinámicas de opinión mayoritaria y de movilización ciudadana a favor de la paz, de manera que se asiste a una situación de renovada presencia del movimiento social y de diversas expresiones ciudadanas por la paz, aunque sin lograr aún configurar el nivel de iniciativas, manifestaciones e incidencia conseguidas entre la segunda mitad de los noventa y en los primeros años dos mil, por supuesto, en condiciones distintas.

Se han registrado, por tanto, hechos importantes como el “Encuentro nacional de comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas por la tierra y la paz de Colombia: el diálogo es el ruta”, propiciado por miles de campesinos, indígenas y afros en Barrancabermeja; un encuentro similar por la reivindicación de la tierra y el territorio en perspectiva de aportes a una agenda de paz y en crítica al modelo económico gubernamental, en Cali; nuevas iniciativas de paz y de agendas sociales que la incluyen, como el Congreso de los Pueblos, y persisten la Red de Iniciativas y Comunidades de Paz desde la Base, la Minga Indígena y Popular, Colombianas y Colombianos por la Paz al tiempo que surgen dinámicas político-sociales que enarbolan al centro la consigna de la solución negociada y la paz, como la Marcha Patriótica, y se tienden a renovar las agrupaciones promotoras de la paz desde el ámbito de las organizaciones sociales con expresiones como la Ruta Social Común por la Paz, Mujeres por la Paz y Clamor Social por la Paz, que congregan nuevas iniciativas y dinámicas en curso.

Así mismo, puede afirmarse que, con fortaleza y continuidad, existen en la actualidad varias dinámicas sociales y poblacionales, entre las cuales se destacan, con expresiones desde lo local a lo nacional, los pueblos indígenas con sus divisas de autonomía, defensa del territorio y resistencia frente a la guerra; diversas agrupaciones y movimientos de mujeres, que lideran la exigencia del diálogo, en rechazo a la violencia y enarbolan la lucha contra la discriminación, y distintas vertientes y organizaciones o agrupamientos de las víctimas y los sectores particularmente victimizados, que lideran las demandas de paz asociadas a las exigencias de verdad y esclarecimiento histórico de lo sucedido con la grave crisis humanitaria presentada, recuperación de la justicia y no impunidad ante las graves violaciones perpetradas de forma masiva y sistemática y demanda de reparación integral para todas las víctimas, sin discriminación de índole negativa.

En consecuencia, resulta de especial interés reconocer los antecedentes, experiencias, características, objetivos y propuestas esgrimidas por el curso de los movimientos registrados en demanda de la paz en Colombia

durante las últimas décadas y hasta el presente, máxime cuando se tiende a consolidar una particular estructura de oportunidad, con referencia a la coyuntura política presente, en la cual se puede lograr un proceso de negociación exitoso con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, el cual puede significar el cierre definitivo de la guerra interna en Colombia. Situación en la cual también se registra la presencia de fuertes movimientos sociales que denotan creciente autonomía y recuperan capacidad de incidencia, negociación y logros en torno a las diversas reivindicaciones esgrimidas⁴⁰¹. Además, se agrega un ambiente político interno, regional e internacional que experimenta evoluciones recientes en favor de la vía del tratamiento político y la cooperación para la paz⁴⁰².

⁴⁰¹Entre ellos, la persistente Minga Indígena, que logró imponer una negociación al Gobierno nacional en Cauca en defensa de su territorio y autonomía; el movimiento estudiantil liderado por la MANE, que derrotó la reforma educativa orientada al debilitamiento y la privatización de la educación pública universitaria; el movimiento por la salud, que propició la reforma del sector; los movimientos campesinos, que reaccionan ahora contra los efectos del comercio global tras las firmas de TLC; la fuerte movilización campesina en el Catatumbo, que exige la aprobación de una zona de reserva campesina; y la movilización de los mineros artesanales e informales, que a través de paros locales se oponen a los intentos oficiales de ilegalizarlos y reprimir violentamente su labor productiva —incluida la destrucción de maquinaria—, en aras de entregar los territorios en concesiones a empresas mineras multinacionales, hecho que provocó un amplio movimiento regional ambientalista en Santander, que consiguió la defensa del Páramo de Santurbán, y la reciente Consulta Popular en Piedras, Tolima, con cuyo resultado la población negó de forma contundente otra concesión, en defensa del medio ambiente.

⁴⁰²Con alusión a los cambios producidos con el paso del gobierno Uribe al gobierno Santos, la recuperación de las relaciones diplomáticas y el entendimiento con los países de frontera y de la región, la positiva participación de Colombia en UNASUR que busca la integración, en términos de autonomía regional, el paso de la administración Bush a la administración Obama en EEUU y la recuperación de la dinámica de cooperación y activo apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz y la construcción de la paz en Colombia.

Parte de la labor de la Fundación Cultura Democrática (FUCUDE) durante hace más de dos décadas ha sido el rescate de la memoria histórica de los procesos de paz en Colombia. En consecuencia, desde los años noventa ha desarrollado varios proyectos en tal sentido, entre los cuales está la publicación de la serie titulada Biblioteca de la Paz (BIPAZ), que ha dado lugar a la edición de nueve volúmenes sobre el tema de los procesos de paz vividos en el país desde 1982. El presente documento, titulado Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (documento resumen), tiene un propósito de divulgación y de ayuda pedagógica con base en la presentación de un cuadro histórico conciso sobre el conjunto de las políticas gubernamentales de paz, los eventos de diálogo y negociación entre gobiernos nacionales y los movimientos guerrilleros, los acuerdos conseguidos y las principales dinámicas asociadas a los diversos procesos de paz que han tenido lugar en el período de tiempo señalado. Su contenido retoma en buen grado apartes relacionados con los temas de los ensayos introductorios realizados por el mismo autor en cada uno de los tomos de esta serie. Se complementa, así mismo, con una presentación de la dinámica del movimiento social y ciudadano por la paz registrado en Colombia así como durante las décadas recientes y un aparte relativo al proceso de paz en curso en La Habana, Cuba, entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), que también hace alusión a la fase exploratoria con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

ISBN: 978-958-58025-4-4



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Organización
Internacional
para las
Migraciones